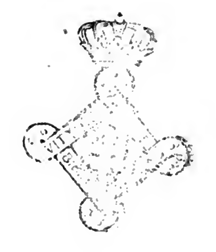
Innere Verwaltungslehre.

Zweites Hauptgebiet. Zweiter Theil.

Die Allgemeine Bildung

und

Die Presse.



Von

Dr. Lorenz Stein.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.
1868.

Buchdruckerei der J. G. Cotta'schen Buchhandlung in Stuttgart.

Vorwort.

Ich habe das allgemeine Bildungswesen von der Elementar- und Berufsbildung geschieden, und selbständig herausgegeben, weil mich bei dieser Arbeit ein Gedanke begleitete, dem ich so viel ich vermocht, im Folgenden Form und Ausdruck gegeben habe.

Die Presse hat in unsrer Zeit eine Bedeutung erlangt, die sie nie gehabt. Sie ist, namentlich in Deutschland, im Begriff, das zu werden, was sie sein soll, der gewaltige, allthätige, von keinem Sonderinteresse beherrschte Organismus der Selbstbildung des Volkes. Es ist nicht mehr möglich, von dem Bildungswesen überhaupt zu reden, ohne diese hohe Stellung und Aufgabe der Presse zu erkennen. Es ist deßhalb auch für die Wissenschaft, welche sich dem inneren organischen, sich selbsterzeugenden Leben der Staaten und Völker widmet, nicht mehr möglich, die Presse, wie es bisher geschehen, wesentlich nur als politische und Tagespresse aufzufassen. Derselbe Proceß, der durch das ganze Leben Europas geht und uns alle erfaßt, hat auch die Presse ergriffen. Bis auf die neueste Zeit lebte in ihr der alte ständische Unterschied in seiner Weise fort. Der Unterschied zwischen Buch und Tagesliteratur war und ist zum Theil noch kein bloß äußerer und formeller. Er war und ist vielmehr ein tiefgehender. Der Ernst des Buches schied sich in jeder Beziehung von der elastischen Gewandtheit des Tagesblattes; die Stoffe für beide schienen wesentlich andre und ein andres war oder schien das Publikum, an das sich beide wendeten. Es herrschte die Vorstellung, als ob eben deßwegen die Aufgabe, und vor allem damit auch die geistige und ethische Verantwortlichkeit für beide Gruppen von geistigen Arbeiten und Arbeitern eine nicht minder tief verschiedene sei, und als ob diese höhere Verantwortlichkeit vorzugsweise auf dem Buche ruhe. Nur der, der Bücher schreibt,

ist noch der eigentliche „Schriftsteller." Und das war bis zu einem gewissen Grade begründet, so lange die Tagespresse sich hauptsächlich mit den politischen Fragen beschäftigte. Die Gründe liegen wohl nahe genug. Allein überblickt man in unsrer Zeit das was die Zeitpresse — man kann schon nicht mehr bloß von der Tagespresse reden — leistet und wohin sie selbst drängt und gedrängt wird, so ist es kein Zweifel, daß sie alle Gebiete des geistigen Lebens neben der „Politik" gleichmäßig in sich zu verarbeiten bestimmt ist. Es gibt gar keinen Theil der Bildung mehr, dessen sich diese Zeitpresse nicht in ihrer Weise bemächtigte und bemächtigen muß. Sie ist zu einem großen Lehrorganismus der Völker geworden, so sehr, daß die reinste Wissenschaft selbst in den Spalten der Tagesblätter ihren berechtigten Raum gefunden hat, und immer mehr finden wird. Und das ist es, was in unsren Augen nicht bloß eine Thatsache bleiben, sondern zu ernster Beachtung auffordern sollte. Ist dem nämlich so, so soll auch gewiß jene höhere Idee der Verantwortlichkeit auf die Zeitpresse übergehen, welche am Ende aus den Vertretern der Wissenschaft das gemacht hat was sie sind. Wir werden erst dann die Presse in ihrer ganzen Bedeutung sich entwickeln sehen, wenn jeder Mitarbeiter an derselben von der Idee erfaßt ist, daß er in seiner Weise nicht bloß einen Erwerb zu suchen oder eine Meinung auszusprechen, sondern daß er einen Beruf zu erfüllen habe, der weit über die Vertretung einer politischen Ansicht hinausgeht. Die Scheidewand zwischen dem Schriftsteller und dem Literaten, zwischen dem wissenschaftlichen Arbeiter und dem Journalisten ist noch immer eine qualitative; erst wenn beide wissen und aussprechen, daß sie Organe eines und desselben großen, ethischen Berufes sind, wird sie zu einer quantitativen werden, und die gegenseitige Achtung wird den gemeinschaftlichen Erfolg sichern. Und für dieses Ziel, der Zukunft der Presse, möchten wir in unsrer Weise wirken. Hier ist allerdings nicht der Ort, zu sagen, wie dieß geschehen könne; wohl aber haben wir dahin zu arbeiten, daß es geschehe. Und wir haben die volle und innige Ueberzeugung, daß es daher von nicht gering anzuschlagender Bedeutung sein wird, wenn man die Presse in der Weise wie wir es versucht, als organischen Theil des Bildungswesens, und nicht mehr als bloßes Objekt der Polizei und Jurisprudenz, in die Wissenschaft der innern Verwaltung aufnimmt,

und hieran das Volks- und Berufsbildungswesen unmittelbar anschließt. Das ist es, wofür wir hier die Bahn brechen möchten. Gelänge es uns, in dieser Weise das Verständniß der Presse zu begründen und damit definitiv die Vorstellung zu beseitigen, als könne man den großen Bildungsproceß der Völker jemals allein auf Elementar- und Berufsbildung beschränken, so würde die vorliegende Arbeit ihren allgemeinen Zweck erreicht haben. Freilich, eigentlich bestreiten wird das niemand; das aber, worauf es zuletzt ankommt, wird doch die Aufnahme dieser Wahrheit in das Bewußtsein aller Schriftsteller und aller Verwaltungen sein; und das Criterium desselben wird dann in der Forderung erscheinen, daß auch der Tagesschriftsteller seine Fachbildung für seinen sehr ernsten Beruf besitze. — —

Was nun den speciellen Inhalt betrifft, so muß ich wiederholen, daß ich das ganze Material weder erreichen, noch auch das erreichte ganz bewältigen konnte. Ich muß mir dabei gestatten, auf eine Lücke in der Literatur des gesammten Europas hinzuweisen, die man erst dann recht erfährt, wenn man auf die Sache genauer eingeht, oder sie wenigstens, wie die innere Verwaltungslehre, in ihrer speciellen Bedeutung zu würdigen Veranlassung nehmen muß. Uns fehlt nämlich eine wissenschaftliche Behandlung der einzelnen großen allgemeinen Bildungsanstalten, wie z. B. der Sammlungen, namentlich der Theater und Bibliotheken. Wir meinen damit nicht, daß nicht vieles sehr Bedeutende darüber gesagt wäre. Allein von dem Standpunkte der Verwaltung — von dem Standpunkte der Frage, in welcher Weise diese Anstalten eben von Seite der Regierungen behandelt worden sind und behandelt werden müßten — sind dieselben unsres Wissens niemals untersucht worden. Das Theaterwesen ist vielfach besprochen; aber die Literatur desselben ist keine fachmännische in dem Sinne, in welchem wir es für die Verwaltungslehre zu fordern haben. Das Bibliothekswesen seinerseits entbehrt — unsres Wissens — geradezu jeder eingehenden Bearbeitung, und das ist in unsrer Zeit ein großer Uebelstand, weil in demselben genau derselbe Proceß beginnt, der in der Presse jetzt ziemlich allgemein herrscht, die Bewältigung der Ausschließlichkeit des gelehrten Bibliothekswesens durch das Auftreten des Bedürfnisses nach den Volksbibliotheken — den Gemeinde- und Vereinsbibliotheken

als allgemeine Bildungsanstalten. So wichtig die Sache auch ist und so tief sie auch in das geistige Leben der Völker hineingreifen wird, so fehlt uns doch sogar die Statistik der Sache, geschweige denn eine eingehende Bearbeitung derselben. Das sind Arbeiten, die große Vorbereitung fordern, und ihren Mann ganz in Anspruch nehmen; es ist unmöglich, sie in der Verwaltungslehre zu erschöpfen. Aber was sie vermag, das ist, dazu die Anregung zu geben, indem sie die allgemeine organische Bedeutung derselben feststellt, und einer besonderen Bearbeitung damit ihren allgemeinen Werth verleiht. Wir wären stolz darauf, zu solchen, wahrlich hochwichtigen Arbeiten den systematischen Platz und den Anlaß geben zu dürfen.

— Immer klarer aber erscheint es, daß die Verwaltungslehre dasjenige Gebiet der Staatswissenschaft ist, das an Bedeutung von keinem andern übertroffen, an innerem und äußerem Reichthum von keinem andern erreicht wird. Keine menschliche Arbeit eines Einzelnen wird allen ihren auch nur mäßigen Anforderungen jemals genügen. Wann wird die Zeit kommen, wo sie wie die andern Wissenschaften, die Aufgabe eines eigenen Berufes bilden wird? — Und bis dahin möge man das Unvollendete darum freundlich hinnehmen, weil es denn doch den Blick auf die künftige Größe dieses Gebietes niemals verloren hat.

Wien, November 1867.

L. Stein.

Inhalt.

Das Bildungswesen.

Dritter Theil.

Das allgemeine Bildungswesen.

Das Bildungswesen.

(Die Verwaltung und das geistige Leben.)

Dritter Theil.

Das allgemeine Bildungswesen.

I. Begriff desselben.

Die allgemeine Bildung umfaßt in ihrem Begriffe die Gesammtheit derjenigen geistigen Güter, welche nicht mehr für einen bestimmten Erwerb und Beruf dienen sollen.

Während daher das geistige, für Beruf und Erwerb bestimmte Leben stets den Charakter eines wenn auch geistig hochstehenden und großen, so doch beschränkten Ganzen enthält, ist jene allgemeine Bildung der Faktor, welcher der geistigen Welt das Element des unendlichen Fortschrittes wiedergibt und erhält. Sie ist ihrem Principe nach die Anerkennung, ja die Forderung der geistigen Freiheit, ihrer Wirklichkeit nach die Verwirklichung derselben. Während daher die Elementar- und Berufsbildung auch bei einem stillstehenden, ja in seiner Entwicklung zurückgehenden Volke nicht bloß eine hohe und selbst in allem Einzelnen fortschreitende sein kann, ist die allgemeine Bildung das endgültige Kriterium der wahrhaft historischen, die Weltgeschichte bewegenden Völker.

Die Macht dieser Wahrheit ist so groß, daß sie sich auch in allen übrigen Gebieten des Bildungswesens Bahn bricht. Die allgemeine Bildung kann ihrem höhern Wesen nach zwar von den beiden andern Stufen unterschieden, aber nicht von ihnen abgeschlossen werden. Denn am Ende ist alles geistige Leben Ein Ganzes. Wohl aber kann ein Volk und eine Zeit sie in sehr verschiedenem Grade mit der speciellen Bildung verbinden. Und daher muß man sagen, daß der Charakter und das Maß der freiheitlichen, unendlichen und damit welthistorischen Entwicklungsfähigkeit eines Volkes an dem Grade gemessen werden kann,

in welchem es die Elemente der allgemeinen Bildung mit denen der Volks- und Berufsbildung zu verbinden gewußt hat.

Wie das nun in der niedern und höhern Pädagogik zu geschehen hat, das zu untersuchen ist Sache der Bildungslehre. Wir nennen den Proceß, vermöge dessen die Entwicklung der Menschheit eben durch die allgemeine Bildung vor sich geht, die Civilisation oder Gesittung, die daher ohne Verständniß des organischen Bildungswesens gar nicht genetisch verstanden und dargestellt werden kann. Die Verwaltungslehre aber hat den Punkt in der Civilisation zu bezeichnen, auf welchem jene allgemeine Bildung in die öffentlichen Rechtszustände der Völker hineingreift und in welcher Weise sie dieselben bestimmt und von ihnen bestimmt wird. Mit dieser Frage beginnt ihre Aufgabe.

Dieser Punkt besteht nun in dem Satze, daß während die Berufsbildung dasjenige erzeugt, wofür sie eben bestimmt ist, die Unterschiede unter den Einzelnen wie unter den Gesellschaftsklassen, die allgemeine Bildung ihrerseits in der geistigen Welt diese Unterschiede wieder aufhebt, dadurch die Trägerin der Gleichheit im geistigen und damit im gesellschaftlichen Leben und den von ihm beherrschten Rechtszuständen der Menschheit wird. Sie ist undenkbar ohne das Princip der gleichen Bestimmung, sie erzeugt die gleiche Befähigung, und fordert daher ein gleiches Recht Aller. Mit diesem Satze tritt dieselbe als eins der bedeutsamsten Gebiete in die Verwaltungslehre.

Das öffentliche Rechtsprincip des allgemeinen Bildungswesens.

Steht es demnach fest, daß die höchste Entwicklung des Staats als die allgemeine Persönlichkeit durch die höchste Entwicklung aller seiner einzelnen Angehörigen gegeben ist und daß diese höchste Entwicklung wesentlich auf jener allgemeinen Bildung beruht, so scheint die Herstellung der Bedingungen dieser allgemeinen Bildung eine der ersten und wichtigsten Aufgaben der Verwaltung zu sein.

Allein gerade bei der allgemeinen Bildung erscheint der für das geistige Leben der Menschheit entscheidende Grundsatz in erster Reihe, daß nur dasjenige die Entwicklung wahrhaft fördert, was sich der Einzelne durch seine That, durch selbstthätiges Denken und Arbeiten selbst erwirbt.

Die allgemeine Bildung darf daher weder vom Staate gegeben werden, noch darf er als ausschließlicher Herr der materiellen Bedingungen derselben erscheinen. Die wahre allgemeine Bildung muß sich daher jedes Volk selbst schaffen, und die Verwaltung hat nur ausnahmsweise unmittelbar bei derselben mitzuwirken.

Indem aber das Volk sich seine allgemeine Bildung selber schafft, wird die darauf gerichtete Thätigkeit stets von Einzelnen ausgehen.

Damit ist nun zugleich die Gefahr gegeben, daß der Einzelne diesen seinen Einfluß auf die allgemeine Bildung mißbrauche, während die zu Bildenden als solche nie ganz im Stande sind, sich gegen diesen Mißbrauch zu schützen. Von diesem Standpunkt aus ergibt sich nun das, was wir das Princip des öffentlichen Rechts des allgemeinen Bildungswesens nennen müssen.

Die allgemeine Bildung soll frei sein in ihrer Entwicklung; das heißt, das Volk soll sie sich selber geben, und der Staat nur diejenigen Anstalten herstellen, welche ihrer Natur nach für Herstellung und Leitung der Staatsmittel bedürfen. Die positive Thätigkeit der Verwaltung in Beziehung auf diese allgemeine Bildung ist daher, wenn auch keine unbedeutende, so doch eine äußerlich wenig erscheinende. Sie besteht formell nur in der Aufstellung jener allgemeinen Bildungsanstalten, welche der Kulturstand eines Volkes fordert. Das eigentliche Gebiet derselben ist dagegen vielmehr die durch die Verwaltung geforderte oder hergestellte Aufnahme der allgemeinen, über die Elementar- und Berufsbildung hinausgehenden Bildungselemente in die Erziehung des Volkes; und weil dieselbe hier liegt, hat man sie meistens so wenig theoretisch beachtet. Dagegen ist die negative Thätigkeit praktisch und juristisch eine viel faßbarere. Denn die allgemeine Bildung soll zugleich geschützt werden gegen die Verletzung der allgemeinen geistigen Ordnung; das heißt, da die letztere, die höhere Sittlichkeit, ihrerseits nicht bloß eine Thatsache, sondern wieder eine Bedingung der individuellen Entwicklung ist, so hat die Verwaltung die Aufgabe, diese höhere öffentliche Sittlichkeit gegen die Verletzung durch die geistige That des Einzelnen zu schützen; und diese Aufgabe bezeichnen wir als die Kulturpolizei.

Während demnach die Aufgabe der Verwaltung des geistigen Lebens bei der Volksbildung die Pflicht der ersteren zur Herstellung der letzteren, bei der Berufsbildung die Pflicht und das Recht der Verwaltung zur Ordnung dieses Bildungsgebietes enthält, wird sie für die allgemeine Bildung nothwendig im Wesentlichen theils als Hebung und Erweiterung der Bildung überhaupt, theils als Herstellung spezieller Bildungsanstalten, theils aber als Kulturpolizei erscheinen.

Daraus ergibt sich nun allerdings für die Darstellung des allgemeinen Bildungswesens in der Verwaltung eine wichtige Consequenz. Die letztere wird hier naturgemäß fast nur als polizeiliche Funktion auftreten und ihr Recht fast nur als ein polizeiliches erscheinen. Es ist schwierig, dabei die hohe Idee des allgemeinen Bildungswesens festzuhalten.

Begriff und Inhalt der Kulturpolizei können indeß nur dann zu Mißverständnissen Anlaß geben, wenn man sich denkt, daß vermöge derselben jede thätige Theilnahme der Verwaltung an der Förderung

der allgemeinen Bildung ausgeschlossen sei, oder daß die Selbstthätigkeit des Volkes für seine allgemeine Bildung durch das Princip derselben von dem Willen der Regierung abhängig gemacht werden solle. Beides ist nicht der Fall. Keine Regierung kann die allgemeine Bildung schaffen, keine kann sie hindern; aber keine darf ihr gegenüber ganz gleichgültig bleiben. Ihre Thätigkeit wird stets eine fördernde, aber in erster Reihe allerdings eine schützende sein müssen. Die psychologischen Gründe dafür enthält die Bildungslehre. Das System und der positive Inhalt dieser Kulturpolizei aber werden durch dasselbe große Element gesetzt, welches überhaupt das Verwaltungsrecht beherrscht, die Gesellschaftlichen Ordnungen.

Indem nämlich die allgemeine Bildung ihrem Princip nach die Gleichheit und damit das gleiche Recht aller Persönlichkeiten enthält und verwirklicht, wird sie dadurch vor allem ein entscheidender Faktor in der gesellschaftlichen Ordnung und ihrer Bewegung. Es ergibt sich daraus, daß jede große gesellschaftliche Ordnung ihr eigenes allgemeines Bildungswesen erzeugt, und daß in jeder derselben das geltende Recht der Kulturpolizei als eines der charakteristischen Merkmale des gesellschaftlichen allgemeinen Rechtsprincips angesehen werden muß.

Von diesem Standpunkt aus hat sich nun auch das heutige allgemeine Bildungswesen und das öffentliche Recht der Kulturpolizei unserer socialen Zustände entwickelt.

II. Elemente der Geschichte des allgemeinen Bildungswesens.

Es ist, vermöge der obigen Natur der allgemeinen Bildung sehr leicht, über die Entwicklung derselben im Allgemeinen zu reden, da sie auf allen Punkten zugleich erscheint, und stets zugleich Grund und Folge der Gesammtentwicklung ist. Allein es ist sehr schwer, den positiven Inhalt derselben zu finden und zu verfolgen, denn die Gränzen zwischen dem was ihr und was andern Gebieten gehört, sind im Einzelnen immer äußerst schwierig, oft gar nicht festzuhalten. Dennoch muß die Verwaltungslehre sich von derselben Rechenschaft ablegen.

Wiederum nun ist dieselbe dieser Aufgabe gegenüber in der Lage, statt nach bloßen Darstellungen vielmehr nach einem bestimmten Princip zu suchen, und den Werth ihrer Auffassungen und Ergebnisse zunächst von der Richtigkeit dieses Princips abhängig zu machen. Dieses Princip aber ist unabweisbar ein gesellschaftliches und darum ist das allgemeine Bildungsrecht stets und wesentlich gleichfalls ein sociales. Es erscheint nothwendig, dasselbe hier an die Spitze zu stellen.

Jede Bildung enthält und vertheilt ein geistiges Gut; jede allgemeine Bildung enthält und vertheilt die allgemeinen geistigen Güter; das geistige Gut aber beherrscht das vorhandene materielle, erzeugt das nicht vorhandene. Durch den Erwerb der geistigen Güter wird daher der Einzelne über die Sphäre hinaus gelangen, in der er sich durch die gegebene Vertheilung der materiellen Güter und ihrer Einflüsse auf seine gesammte Lebensthätigkeit und Stellung befindet. Das ist es, wodurch sie sich von der Berufsbildung wesentlich unterscheidet, und das ist es auch, wodurch sie ein so gewaltiger, ja vielleicht der gewaltigste Faktor in der Weltgeschichte wird.

Wenn nun die gesellschaftlichen Ordnungen einerseits auf der Vertheilung der Güter beruhen, und in gegenseitiger Wechselwirkung, wie die Wissenschaft der Gesellschaft zeigt, einerseits durch die bestimmte geistige Funktion eine gesellschaftliche Güterordnung und andrerseits durch diese Güterordnung wieder eine objektive feste Vertheilung der geistigen Funktionen erzeugen, so ist es klar, daß die allgemeine Bildung nicht bloß bei der einfachen Vermehrung der Gütermasse der geistigen Welt stehen bleibt, sondern zugleich mit derselben eine neue Vertheilung einerseits der großen öffentlichen Funktionen, andrerseits aber auch als Besitz und Vermögensverhältnisse theils bedingen, theils erzeugen müssen. Keine Zeit und kein Volk täuscht sich über diese Bedeutung und diese Macht der allgemeinen Bildung, und es ist dabei ganz gleichgültig, ob es jene Consequenzen bloß mit seinem Gefühle und Instinkt erfaßt, oder ob es sich dieselben positiv zu formuliren weiß. Jeder versteht es sofort, daß während die Elementar- und Berufsbildung die höchste Entwicklung eines Volkes innerhalb einer gegebenen Ordnung der Gesellschaft bedeuten, die allgemeine Bildung vielmehr unabweisbar den Keim einer neuen Gestaltung der gesellschaftlichen Welt mit all ihren Consequenzen enthält. Denn allein diese allgemeine Bildung bringt den Einzelnen über die Gränzen seiner Lebensstellung hinaus; sie ist es die ihn lehrt, andere Ordnungen zu verstehen, zu beurtheilen und zu wünschen; sie gibt ihm die Kraft, in einer andern Ordnung thätig zu sein; sie endlich lehrt ihn, daß bei aller Verschiedenheit des wirklichen Lebens ein Gebiet vorhanden ist, auf dem die gleiche Bestimmung eine gleiche Stellung und Aufgabe erzeugen muß. Sie arbeitet in dieser Richtung zwar langsam, unter unendlichen Fehlern, einseitig und oft thöricht, immer aber in derselben Weise, unaufhaltsam das Kleine zum Kleinen fügend, bis die unendliche Wiederholung desselben eine große, alles andere überragende Thatsache daraus macht. Sie wird dadurch vielfach höchst ungerecht gegen das Einzelne, gegen den unschätzbaren Werth des Besondern, gegen die Selbständigkeit, die Kraft und

den Stolz der Specialbildung und des Berufs; aber im Ganzen behält sie Recht. Sie ist, indem sich jedem einzelnen Menschengeiste ein neues Werden eröffnet, das Element des Werdens für die Gesammtheit. Sie ist der Keim der ewigen Jugend im Leben des Geistes; sie ist aber auch nur zu oft der einseitige Feind des Guten und Unzerstörbaren, das das Bestehende enthält. In ihr ist der geistige Ausdruck des tiefen Gegensatzes zwischen dem Alten und dem Neuen, des tiefen Mißverständnisses über das wahre Wesen des Besondern und des Allgemeinen, der Feindschaft zwischen der Verschiedenheit und der Gleichheit. Und das sind die Elemente, auf denen die gesellschaftliche Stellung der allgemeinen Bildung beruht.

Denn es folgt daraus, daß die allgemeine Bildung das naturgemäße Gebiet derjenigen Klassen der Gesellschaft ist, welche wir als die niedere bezeichnen. Die Hebung der niedern Klassen im Sinne der Gesellschaftslehre bedeutet in der That zweierlei. Einmal ist sie die Verbesserung der wirthschaftlichen und geistigen Lage derselben innerhalb ihrer gesellschaftlichen Stellung; dann aber ist sie dasjenige Element, durch welches sie sich den höhern Klassen gleichstellt. Diese Gleichstellung aber bedeutet zwar zunächst stets eben nur die Gleichheit in dem Erwerb der geistigen Güter; dann aber bedeutet sie eben so sehr die Folgerungen und Forderungen, welche an diese wesentliche Gleichheit der geistigen Bildung anschließen. Und da nun ewig die geistige Welt doch zuletzt das gestaltende und ordnende Element für die wirthschaftliche ist und sein muß, so ergibt sich, daß die Consequenzen dieser Entwicklung stets und unvermeidlich bei der großen Frage der Organisation des wirthschaftlichen Lebens anlangen. So wie das aber geschieht, tritt nun ein neues Element in die Geschichte der allgemeinen Bildung hinein, das nicht weniger mächtig als die letztere selbst, die Weltgeschichte durchdringt, und in ewigem Kampfe mit jener und ihren gewaltigen Folgen ist. Das ist das Interesse.

So wie nämlich das Interesse der herrschenden Klasse in der allgemeinen Bildung nicht eben bloß das fördernde und geistige Element, sondern die in ihr liegende Gefährdung ihres Besitzes und ihrer Interessen erkennt, so wird sie derselben feindlich. Und da nun nach den Gesetzen, nach welchen die Staatsverfassungen sich bilden, die gesellschaftlich herrschende Klasse zugleich die Macht der Gesetzgebung und Verwaltung besitzt und festhält, so folgt, daß sofort eine Bewegung entsteht, vermöge deren im Interesse der herrschenden Klasse die Entwicklung der allgemeinen Bildung selbst bekämpft wird. Dieser Kampf ist ein furchtbarer, denn er wird auf geistigem Gebiete geführt, und die Einzelnen, die ihm zum Opfer fallen, fallen einer Idee, die einer

Thatsache unterliegt. Dieser Kampf selbst aber hat zwei Gestalten und so hat er auch zwei große Folgen und Ergebnisse. Zuerst ist er naturgemäß rein negativ. Er enthält anfänglich nur noch das Bewußtsein, daß die zum öffentlichen Recht gewordene Unterscheidung der Klassen und die mit ihr gegebene Beschränkung der allgemeinen Bildung auf gewisse Klassen nicht sein soll; allein da ihm nicht das zweite zur Seite steht, die wirklich vorhandene und fortschreitende allgemeine Bildung der niedern Klasse, so bleibt es bei der einfachen Zerstörung der socialen Ordnung, die auf der gegebenen Vertheilung der geistigen Güter und der speziellen Entwicklung der Berufe beruht, stehen. Sie ist eine einfache Zerstörung, keine Fortentwicklung; die Gesittung hat die negative Bedingung ihrer Entwicklung gefunden, aber sie vermag sie nicht positiv auszufüllen. Sie erzeugt daher einen andern Zustand, aber keinen Fortschritt. Erst da, wo der Kampf gegen die gesellschaftlichen Unterschiede von diesem wirklichen Fortschritt der niederen Klasse begleitet und bedingt wird, sehen wir aus der Zerstörung des Alten eine neue Geschichte beginnen. Erst hier ist der Proceß des Werdens ein lebendiger, und nicht mehr erschöpft in dem Aufeinanderfolgen des andern an der Stelle des bisherigen. Und hier hat daher auch jenes Interesse der herrschenden Klasse ein bestimmtes Objekt, das es verfolgen, mit dem es kämpfen kann. Dieß Objekt ist dann eben das Mittel, durch welches jene allgemeine Bildung sich erzeugt und verbreitet. Dieß Mittel wird daher jetzt zum Gegenstande des öffentlichen Rechts; an ihm formulirt sich der Proceß der Bildung, und an ihm auch das öffentliche Recht; alle andern Faktoren werden nebensächlich, und hier erst beginnt die Geschichte des Rechts des allgemeinen Bildungswesens.

Die Verwaltungslehre muß daher, will sie nicht durch ihre Ausdehnung sich überhaupt mit der Weltgeschichte identificiren, sich bestimmen, erst bei demjenigen Momente zu beginnen, wo dieses große Mittel mit seiner Wirkung ins Leben tritt. Dieß Mittel selbst aber ist kein anderes als die Buchdruckerei. Es ist überflüssig, im Einzelnen nachzuweisen, daß sie es ist und warum sie es ist, und warum sie allein in der ganzen Weltgeschichte jedes Versuches spottet, die Entwicklung der allgemeinen Bildung neben und über der Fachbildung aufzuhalten. Die Geschichte der Welt hat Zustände genug, in denen starr gewordene Gesellschaftsordnungen durch gewaltsame Bewegungen umgestoßen worden sind, ohne daß dieser Umsturz etwas Wesentliches gefördert hätte. Wir sehen im Orient, in Aegypten, vielleicht auch im untergegangenen Amerika eine Gestaltung der Dinge, in denen die Berufsbildung das ganze Volk durchdringt und den höchsten Grad der Kultur für jeden Theil erreicht. Wir sehen das Interesse der herrschenden Klasse jede freie Bewegung

des Volks mit rücksichtsloser Strenge unterdrücken. Wir sehen diese Ordnung gestürzt. Die Sikhs brachen den Buddhaismus, die Griechen brachen das ägyptische Priesterthum, die Spanier vernichten Mexiko und Peru; aber fortgeschritten sind diese Völker nicht. Wir sehen auch in der rohen Geschlechterordnung der Germanen eine unterworfene Klasse als Leibeigene sich erheben und die Bauernkriege sich über ganz Europa wie eine geschichtliche Windsbraut hinwälzen; aber wir sehen nicht, daß sie etwas Besseres gebracht hätten. Erst da, wo die Presse beginnt, die Bildung in die Hütte auch des Armen zu tragen, wird es anders, und die Weltgeschichte beginnt eine wahrhaft neue Epoche.

Wir können nun Inhalt und Bedeutung dieser Epoche unschwer charakterisiren, wenn wir sie auf die großen gesellschaftlichen Kategorien zurückführen, welche auch diesem Gebiet zum Grunde liegen. Nur hat der Geist der germanischen Geschlechter diesem Processe seine ihm eigenthümliche Gestalt gegeben. Eine Welt der Arbeit kann nie zur kastenmäßigen Abgeschlossenheit ihrer Theile gelangen, wie der Orient. Den Germanen ist daher nie das Bewußtsein einer besseren Bestimmung ihrer niederen Klassen verloren gegangen. Sie haben daher nie der Bewegung, welche mit der Buchdruckerei entstand, sich grundsätzlich und allgemein entgegengestellt. Sie haben sie vielmehr im Großen und Ganzen getragen und gefördert, und man darf nie verkennen, daß gerade an der Presse der germanischen Welt erst das Wesen und der Werth der allgemeinen Bildung, ihre Gefahr und ihr Heil zum Verständniß gekommen ist. Im Gebiete der Presse ist daher hier der eigentlich sociale Kampf gekämpft, das Recht der Presse ist das wahre Recht der allgemeinen Bildung geworden, und damit ist die Presse das Objekt dieses ganzen Theiles der Verwaltung, ihrer Gesetzgebung und ihrer Thätigkeit. Wohl aber kann man auch hier eben aus dieser Stellung der Presse heraus die beiden großen Epochen der Bewegung zur allgemeinen Bildung am deutlichsten erkennen.

Die erste Epoche derselben ist nun, in Kürze bezeichnet, die der Loslösung der staatsbürgerlichen Gesellschaft aus der ständischen. Die ständische Gesellschaft enthält noch das orientalische Princip der Besonderung der Berufe und der Erschöpfung des gesammten Bildungswesens in der Berufsbildung. Wohl sehen wir hier das nicht germanische Princip der Gleichheit aller Bestimmung sich erhalten und innerhalb jenes Gebietes durchgreifen; aber die allgemeine Bildung ist hier noch keine Bildung des Volkes, sondern eine Gemeinschaft der Berufsbildung in Philosophie und Geschichte. Wohl sehen wir die Schola jedem offen stehen, aber es kann sie am Ende doch nur der Sohn der besitzenden Klasse betreten. Wohl nimmt die Kirche jeden, auch den Unfreien auf

und der Hirtenknabe kann Papst werden, aber die Kirche selbst ist ein Stand geworden. Erst da, wo das Buch beginnt, beginnt eine neue Ordnung der Dinge. Erst da fängt der Elementarunterricht an, allgemein zu werden; erst da strömt das geistige Leben von der ständischen Bildung in das ganze Volk, alle Unterschiede ausgleichend und bedeckend; erst da entsteht die Thatsache einer allgemeinen Bildung, ohne daß ein anderes Element als das der natürlichen Entwicklung dabei thätig wäre. Und dadurch geschieht nun das, was diese allgemeine Bildung in das Staatsleben und seine Verwaltung hineinzieht.

So wie nämlich die Anfänge der staatsbürgerlichen Gesellschaft sich entwickeln, entsteht ein neues öffentliches Recht, eine neue eigenthümliche, auf dem Wesen derselben beruhende Gestalt der Staatsgewalt. Wir haben sie ihrem Princip nach die eudämonistische, ihrer Form nach die polizeiliche genannt. Die Epoche dieser eudämonistischen Polizei erkennt ihrerseits — ohne sich über das gesellschaftliche Element Rechenschaft abzulegen — den Werth der allgemeinen Bildung. Sie weiß, daß dieselbe nicht bloß das „Glück" und die „Wohlfahrt," sondern auch die Macht der Staaten vermehrt. Sie beginnt daher, diese allgemeine Bildung sofort in den Kreis ihrer Aufgaben hineinzuziehen. Freilich erscheint diese anfänglich noch der Form nach als Fachbildung; aber durch die Presse ist das Festhalten an der Beschränkung derselben nicht mehr möglich. Die geistige Welt dehnt sich gleichsam von selbst nach allen Seiten aus, und die Verwaltung ist von ihrem Standpunkte aus gerne bereit, ihr die Hände zu reichen. Eben dadurch aber erscheint nun die hier maßgebende Thatsache, daß diese Verwaltung unmittelbar nur sehr wenig für dieselbe zu thun vermag. Sie arbeitet vielmehr, vom eigenen Geiste getragen, selbstständig weiter, und in dieser Arbeit droht sie oft genug, dem Bestehenden direkt gefährlich zu werden. Die „Polizei" erfährt das bald an der Fruchtlosigkeit ihrer Bemühungen, und in der Erkenntniß, daß sie für die Förderung dieser Bewegung wenig leisten kann, zieht sie sich nunmehr auf das eigenthümliche, leicht verständliche Gebiet zurück. Sie sieht ihre Aufgabe wesentlich in der Verhinderung der Ausschreitungen, welche den Gang der Bildung ihrer Meinung nach oder in Wirklichkeit bedrohen. Sie sucht die immer höher gehenden Wogen der Bewegung, deren letztes Ziel stets die persönliche Freiheit ist, einzudämmen; sie fürchtet eigentlich nicht den Strom, der sie zum Theil selbst trägt, und will ihn nicht hemmen, aber sie fürchtet sein Ausschreiten über die Ufer, welche sie setzen zu müssen glaubt. Sie versucht daher, hier im Namen der „Obrigkeit" einzuschreiten und die allgemeine Bildung mit Vorschriften und Maßregeln in Gestalt und Grenze nach ihrem Sinn zu modeln. Sie will die Kultur; aber sie will sie so,

wie sie sie versteht; dieselbe ist für sie ein Theil der allgemeinen Verwaltung und fällt unter das Recht und die Principien derselben als ein Theil der Polizei überhaupt. So entsteht die „Kulturpolizei," die erste Gestalt der eigentlichen Verwaltung der allgemeinen Bildung, die erste Form, in der dieselbe dem Staate zum Bewußtsein kommt; und wieder tritt uns die Erscheinung entgegen, daß noch bis zum heutigen Tage sich dieser Name als die eigentliche Bezeichnung des Verhältnisses der Verwaltung zur allgemeinen Bildung erhalten hat, die Begriffe verwirrend und das rechte Verständniß erschwerend. Allerdings liegt der nächste Grund dafür wohl darin, daß aus Ursachen, die bei der Darstellung des Preßwesens ihren Platz finden, die Verwaltung streng negativ gegen die Presse war; allein dennoch ist die Sache selbst nur als historische zu erklären. Erst die eigentliche Verwaltungslehre kann dabei den richtigen Standpunkt für das Ganze feststellen.

Läßt man daher diese Vorstellung des vorigen Jahrhunderts fallen, so ergibt sich nun, daß das, was wir die Kulturpolizei nennen, in der That nichts anderes ist, als das polizeiliche Element in der organischen Verwaltung des allgemeinen Bildungswesens überhaupt. Es ist daher hier wie in der ganzen Verwaltungslehre dieß Element nicht etwa bloß auf ein Gebiet beschränkt, und noch weniger das eigentliche Wesen derselben, sondern es ist in der ganzen Verwaltung des Bildungswesens enthalten, denn auch die Elemente und die Berufsbildung haben ihre „Kulturpolizei"; nur tritt es in der allgemeinen Bildung specieller hervor, und erscheint hier als eine besondere, auch äußerlich geschiedene Aufgabe der Verwaltung, die wir jetzt die „Sittenpolizei" nennen. Sie ist die reine negative Seite dieses Gebietes der Verwaltung. Ihr zur Seite steht das rein positive, dasjenige, in welchem die Verwaltung etwas Positives für ihren Zweck zu leisten hat; und das Gebiet umfaßt die allgemeinen Bildungs*anstalten* des Staats. In dem dritten und bei weitem wichtigsten Gebiet, der *Presse*, sehen wir dagegen die wunderbarste Erscheinung der gesammten geistigen Welt, *den sich selbst erzeugenden und ordnenden Proceß der allgemeinen Bildung*, und das Verhältniß des Staats und seines öffentlichen Rechts zu diesem Gebiete bildet das *Preßwesen*. So hat sich aus der geschichtlichen Bewegung ein selbständiges System der Verwaltung und des öffentlichen Rechts herausgebildet; der einseitige Begriff der Kulturpolizei ist überwunden, und das allgemeine Bildungswesen bildet jetzt die Erfüllung des großen Bildungsorganismus der Völker Europas, der seine Formulirung und sein Recht durch die Verwaltungslehre zu empfangen hat.

Wir können keine historische Entwicklung dieses Gebietes als eines Ganzen andeuten, weil es eben keine gibt. Der Charakter aller bisherigen Berührungen und Bearbeitungen der Frage besteht darin, die drei Theile derselben, welche wir angedeutet haben, gesondert zu behandeln, und zwar ohne eine Vorstellung von dem inneren organischen Zusammenhang derselben. Ausnahmslos ist die Sittenpolizei, oft als eigene Kulturpolizei, selbstständig behandelt, die Anstalten für die allgemeine Bildung sind als Theile des Bildungswesens, als einfache Zusätze zu demselben aufgefaßt, gelegentlich auch in die Kulturpolizei hineingezogen; die Presse und ihr Recht haben eine späte, aber dann von jeder administrativen Beziehung zum Bildungswesen abgesonderte Untersuchung erfahren. Wohl sieht man, wie die vagen Vorstellungen von „Kultur" oder „Aufklärung" im vorigen Jahrhundert und noch bis in das gegenwärtige herein ungefähr den Gedanken enthalten, das Ganze organisch auffassen zu wollen, allein während die Rechts- und Staatsphilosophie noch bis jetzt, z. B. bei Bluntschli und Held, bei allgemeinen Redensarten stehen bleiben, ohne Nutzen für das praktische Leben, condensirt sich das Rechtsverhältniß in den Territorialrechten nach den einzelnen Gesetzgebungen, und das allgemeine deutsche Staatsrecht hat nicht einmal den Begriff der Kultur oder der Gesittung oder auch nur den der Sittenpolizei aufgenommen. Wir müssen daher die Literaturgeschichte auf das Einzelne verweisen. Formell steht aber wohl schon hier fest, daß es die Frage nach der Auffassung der Presse und ihrer organischen Stellung sein wird, welche über die Auffassung dieses ganzen Gebietes entscheiden wird. Wird man daran festhalten, in der Presse nur so weit einen Gegenstand der Verwaltung zu sehen als sie Gegenstand der Polizei ist, so ist dieser ganze Theil aufgelöst. Wir unserseits vertreten unbedingt die würdigere Ansicht von derselben, und werden sie festhalten müssen.

Erster Abschnitt.

Die Sittenpolizei.

I. Begriff und Rechtsprincip und Elemente ihrer Geschichte.

Es ist allerdings Sache der freien Selbstbestimmung, die eigenen Handlungen mit der Sittlichkeit in Harmonie zu bringen. Die Straflosigkeit derselben aber, so wie sie in die Oeffentlichkeit treten, enthält eine Negation ihrer Strafbarkeit; durch sie wird das, was für den Einzelnen unrecht ist, für alle als zulässig gesetzt. Die sittliche Ordnung

ist ein Gut der Gemeinschaft; sie schützt dieselbe, indem sie Handlungen straft, welche sie öffentlich verletzen. Darüber sind alle Zeiten und Völker im Princip einig. Die Frage ist nur die, ob es eine Gränze zwischen den bloß zu verhindernden und den zu bestrafenden Handlungen gibt, und zweitens, wer diese Gränze setzen soll. Und in diesen Punkten liegt die Geschichte der Sittenpolizei.

Die Sittenpolizei umfaßt die Gesammtheit der Maßregeln, welche in allen Handlungen der Einzelnen das die öffentliche Sitte verletzende Element beseitigen. Sie trägt daher, neben ihrer Berechtigung, die Gefahr in sich, zugleich die Freiheit des Einzelnen von dem Gesichtspunkt jenes Elementes aus zu beeinträchtigen. Je bestimmter sich daher die individuelle Freiheit entwickelt, um so mehr tritt das Bedürfniß auf, die Gränze des Rechts und des Unrechts in der öffentlichen Handlung des Einzelnen objektiv so fest zu stellen als möglich. Der Gang der Rechtsbildung dieser Sittenpolizei beruht daher im Großen und Ganzen zunächst darauf, daß zuerst die Geschlechter und dann in der ständischen Gesellschaft die Körperschaften diese Polizei der von ihnen geforderten Sitte selbst ausüben, während mit dem Auftreten der polizeilichen Epoche die Regierung als verordnende Gewalt einseitig zugleich Gesetzgebung und Vollziehung in die Hand nimmt. Das Charakteristische in dieser Epoche ist, daß sich die „öffentliche Sitte“ in ihr nicht mehr durch das sittliche Bewußtsein des Volkes, sondern durch die theoretische Auffassung des Eudämonismus und seiner Wohlfahrtspolizei bestimmt. Mit diesem Eintreten der Polizeigesetzgebung entsteht das, was man die zweite Gestalt oder Epoche der Sittenpolizei nennen kann. In ihr übernimmt die Regierung die Aufgabe der alten Geschlechter und ständischen Körperschaften, und zwar zum Theil in feindlicher Weise gegen dieselben gerichtet, wie sie überhaupt die Gegnerin jeder Selbstverwaltung ist. Jetzt beginnt daher jene Reihe von Verordnungen und Maßregeln, in welchen die junge Polizei mit der besten Absicht auf das Tiefste in das Leben der Völker hineingreift und auf allen Punkten die Sitte theils durch ihre Verordnungen, theils durch Maßregeln vor dem Verderben zu bewahren oder das Publikum gegen sie zu schützen sucht. Diese Polizeigesetze bilden kein äußerliches Ganze, sondern sind vielfach mit rein sicherheits- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften verwoben; sie haben auch sehr wenig genützt und gegenwärtig nur noch antiquarischen Werth. Im Großen und Ganzen aber bedeuten sie den Proceß, in welchem sie die Unterordnung der Sitte unter die Herrschaft der Geschlechter und Stände auflöst, und die freie individuelle Bewegung in Mode, Lebensweise und Umgangsformen an die Stelle der genossenschaftlichen Ueberwachung tritt. Die polizeiliche Sittenordnung bildet in dieser Bewegung

nur ein Moment; sie selbst gehört im Großen und Ganzen der Bildung der freien staatsbürgerlichen Gesellschaft und drückt das Werden der letzteren auf dem Gebiete aus, auf welchem jene Platz gewinnen muß, um sich zu verwirklichen, auf dem Gebiete der individuellen Lebensformen. Sie muß daher als ein Theil der gesammten Sittengeschichte betrachtet werden; das polizeiliche Recht, unmächtig gegen sie, unfähig die alte „Sitte" zu erhalten, zum Theil aber auch feindlich gegen ihre Ausschreitungen, sieht sich allmählig auf einen immer engeren Raum zurückgedrängt. Schon am Ende des vorigen Jahrhunderts ist sie in der That nur noch Polizei der Unsitte, und schreitet nur da ein, wo wirkliche Vergehen gegen die Sittlichkeit statt solcher gegen die Sitte vorliegen. Allein damit entstand nun die Frage, nach welchem Rechtstitel dieses Auftreten und Eingreifen der Polizei gegen den Einzelnen stattfinde. Das junge Staatsbürgerthum, der Polizei ohnehin nicht hold, will sich ihr nicht unterwerfen, wo nicht bestimmte Gesetze vorliegen. Die Willkür verschwindet aus dem Strafrecht überhaupt, und damit auch aus dem Polizeirecht, und mit der Idee des Rechtsstaates entsteht auch hier die Frage nach der Herstellung eines positiven Sittenpolizeirechts an der Stelle der polizeilichen Willkür. Mit dieser Frage beginnt die dritte, gegenwärtige Gestalt der Sittenpolizei.

Diese nun schließt sich an die Geschichte des Polizeistrafrechts im Allgemeinen, wie wir sie im Polizeirecht angegeben haben. Der leitende Grundgedanke ist der, daß niemand ohne ein Gesetz zu irgend einer Strafe verurtheilt werden kann. Die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit der Sittenpolizei bleibt; aber jener Grundsatz zwingt nun die Regierungen, die Bestimmungen der letzteren zum geltenden gesetzlichen Recht zu machen. Wir haben die beiden Grundformen, in denen dieß geschehen ist und geschieht, bezeichnet. Die eine ist die französische, welche das ganze Polizeistrafrecht, also auch das Sittenstrafrecht in die eigentliche Strafgesetzgebung als Theil derselben aufnimmt. Die zweite ist die deutsche, welche mit viel richtigerem Verständniß für dasselbe ein eigenes Polizeistrafgesetzbuch erläßt. Wir haben das Verhältniß beider an seinem Ort dargestellt. Die Sittenpolizei des vorigen Jahrhunderts ist damit verschwunden, und es tritt an ihre Stelle das Sittenstrafrecht. Dasselbe gehört jetzt der Strafrechtswissenschaft; das ist sein Charakter in dieser dritten Epoche; und jetzt muß uns die Frage entstehen, ob es dann noch überhaupt eine eigentliche Sittenpolizei neben diesem Strafrecht der Unsittlichkeit gebe, und wenn, wo für dieselbe in Beziehung auf das letztere die Gränze zu suchen sei. Die Antwort auf diese Fragen enthält das Princip der eigentlichen Sittenpolizei unserer Gegenwart.

Diese Antwort liegt ihrerseits in dem Begriff und Wesen des Strafrechts und der Polizei selbst. Das Strafrecht der Unsitte beginnt da, wo eine bestimmte einzelne, vom Gesetz mit Strafe belegte Handlung der Unsitte vorliegt, und zwar gilt das vom eigentlichen sowohl als vom Polizeistrafrecht. So lange dieß nicht der Fall ist, kann kein strafrechtliches Verfahren eintreten. Das Gebiet der Sittenpolizei dagegen beginnt da, wo eine Handlung oder ein Zustand vorliegen, welche die Gefährdung der öffentlichen Sitte enthalten, ohne ein Recht zu verletzen, und ohne vom Strafrecht verboten zu sein. Das Recht der Polizei geht in diesen Fällen allerdings dahin, solche Zustände und Handlungen zu verbieten, eventuell sie mit der ihr zustehenden Zwangsgewalt auch zu beseitigen, niemals aber dahin, dieselben zu bestrafen. Die Aufgabe des Strafrechts in jeder Gestalt geht dabei dahin, der Polizei so wenig als möglich der eigenen Willkür zu überlassen; allein ganz kann er alle Fälle niemals in sich aufnehmen. Indeß hat dieser Proceß, der seinerseits einen Theil der Entwicklung des staatsbürgerlichen Rechts bildet, das reine Polizeirecht schon jetzt auf seine äußersten Gränzen zurückgeführt, und es ist daher jetzt nur noch wenig für dasselbe übrig geblieben. Nur die alten Kategorien erhalten sich; ihren Inhalt aber muß jetzt wesentlich die Strafrechtslehre ausfüllen.

Jede der drei angeführten Hauptgestaltungen der öffentlichen Sittenpolizei hat ihre Form der Gesetzgebung in Deutschland, das eben deßhalb wohl allein eine eigentliche Geschichte derselben hat, während England und Frankreich, und mit dem letzteren alle Länder der Codification nach französischem Recht eine ganz andere Stellung einnehmen.

Was zunächst England betrifft, so gilt hier formell allerdings der Grundsatz, daß niemand anders als durch Urtheil und Gericht nach vorhergegangenem Verfahren vor dem ordentlichen Richter bestraft werden, und daß keine Polizei ohne gesetzliche Grundlage gegen den Einzelnen verfahren dürfe. In der Wirklichkeit aber wird diese Vorschrift zu einem Sittenpolizeirecht sehr leicht umgestaltet, indem die Polizei die Einzelnen ohne Weiteres in Haft nimmt (s. unten Polizeirecht) und die Richter gerade im Gebiete der Sittenpolizei ziemlich rücksichtslos verfahren, speziell wo es sich um Unzucht handelt. Bei dem Mangel einer bestimmten Gesetzgebung ist es wohl schwer, etwas weiteres positiv zu sagen, als was wir im Polizeirecht aufgeführt haben. Die speciellen Gesetze führen wir unten an; einen schlagenden Beweis aber für die englischen Auffassungen und Zustände bietet wohl die Stockprügelordnung vom Jahre 1861 (25 Vict. c. 18), wornach die Zahl der Stockprügel,

welche den juvenile and other offenders — offenbar diejenigen, die gegen die Sittlichkeit Aergerniß geben, vorgeschrieben werden; bei weniger als vierzehn Jahren sollen nicht mehr als zwölf Streiche gegeben werden, und soll der Stock von Birkenholz sein. In Schottland werden dagegen die Betreffenden gepeitscht; doch soll nach demselben Gesetz niemand mehr als einmal für dasselbe Vergehen gepeitscht werden (s. Austria 1864 S. 373). Das legt die Frage wohl wieder nahe, ob die körperlichen Züchtigungen unbedingt zu verurtheilen sind. Im übrigen haben allerdings die Polizeiorgane sich strenge nach den Gesetzen zu halten. Literatur und Jurisprudenz existirt darüber nicht.

Frankreich dagegen hat den Grundsatz, daß nur dasjenige bestraft werden kann, was im Code Pénal verboten ist, strenge durchgeführt. Eine Sittenpolizei existirt hier daher nur bei Gasthäusern. Im Uebrigen handelt es sich dann um die Auslegung der Art. 471 ff. durch die Police correctionelle.

In Deutschland beginnt das polizeiliche Element des Kampfes gegen die Unsitte schon mit dem 16. Jahrhundert, und hier bereits scheidet sich das Sittenstrafrecht von der Sittenpolizei. Es ist eins der großen Verdienste der Con. C. Carolina, zuerst das erstere in ganz bestimmter Weise für gewisse Vergehen formulirt zu haben; allein der Standpunkt, den schon damals die Regierungen einnahmen, war ein viel allgemeinerer. Schon die Urheber der ältern Reichspolizeiordnungen erklärten, ihr Hauptzweck sei „die Ausreutung vieler unleidlicher sträflicher Laster, und die Pflanzung und Aufbauung guter Sitten, Ehrbarkeit und Tugend." (Reichsakten 1551 §. 70, Berg, Polizeireicht III. Bd. S. 6.) Dieser Gedanke lebt fort; aus dem Vorgange der Con. C. Carol. geht die Aufnahme der groben Vergehen in die einzelnen Landesstrafgesetzbücher des 17. und 18. Jahrhunderts hervor, aus dem Princip der verschiedenen Reichspolizeiordnungen der Gedanke, daß die „Obrigkeit" auch ohne bestimmte Gesetze berechtigt sei, mit Strafen einzugreifen, da sie zugleich Gericht und Polizei war. Die Staatslehre des 18. Jahrhunderts formulirt diesen Gedanken bestimmter, und während die Reichspolizeiordnungen noch bestimmte ständische Unterschiede machen, führt jene ihre Principien schon ganz allgemein aus. Den im Grunde tiefen ethischen Standpunkt zeigen Arbeiten wie Bensen, Grundriß der reinen und angewandten Staatslehre, Abth. 2. 67; ebenso Berg, Polizeirecht III. S. 6 und Bd. IV. Abth. 2, S. 810; sogar juristisch ward die Sache in das Staatsrecht aufgenommen (Kretschmann, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts §. 450) und als Aufgabe der Polizei anerkannt Heumann (Jus. pol. c. 21). Ebenso erklärte sich die Polizeiwissenschaft, Justi, Bd. II. Buch XI.

(Begriff der „bürgerlichen Tugenden und ihr Werth“) und Bd. XI. S. 45 (Ueppigkeit und Lustbarkeiten); Schlettwein, Untersuchung, wie die Polizei rühmliche Sitten eines Volkes bilden und erhalten kann (1764); Fischer, von der Polizei und dem Sittengesetz (1767). Allerdings war davon die Folge ein mächtiges, allseitiges Uebergreifen der Sittenpolizei, die sich immer selbst ihre Gränze setzte, Unmuth über dieselbe, und am Ende Beseitigung ihrer Verordnungen; doch blieben die Verbrechen und schweren Vergehen, und die sittliche Auffassung der Aufgabe der Obrigkeiten erhielt sich fast ganz in der alten Form bis in unser Jahrhundert hinein, wo sie sich mit der Idee der „Aufklärung“ verschmilzt, und zur negativen aber unbestimmten Seite der „Innern Vervollkommnung und Ausbildung des Volkes“ wird (Jacob, Polizeiwissenschaft §. 146 ff. 1809), während andere, gleichfalls von dem Geist der damaligen Zeit erfaßt und in der edleren Sitte die Hoffnung der Zukunft des deutschen Volkes erkennend, die Sitten geradezu zu einem Gegenstand positiver Gesetzgebung machen wollen, wie (Eberstein) Entwurf eines Sitten- und Strafgesetzbuches (1793), Reitzenstein, über die Sittenveredlung durch bessere Gesetze (1798) u. a. Die entstehende Idee des Rechtsstaates und sein großes Princip der individuellen Freiheit macht nun natürlich das Verfolgen dieser Richtung unmöglich; das erste Zeichen der neuen Gestalt ist das Verschwinden derselben aus dem Staatsrecht, in dem weder Gönner noch Klüber, weder Aretin noch Häberlin, weder Leist noch Maurenbrecher derselben erwähnen; und dieß Aufgeben jenes Gebietes ist mit gutem Recht geblieben. Statt dessen beginnt nun wesentlich nach französischem Vorgang die Polizeistrafgesetzgebung zu einem integrirenden Theile der Strafgesetzbücher zu werden, wie in Preußen und Oesterreich, und die Darstellung einer eigenen „Sittenpolizei“ verschwindet; auch das Erscheinen der Polizeistrafgesetzbücher von Württemberg, Bayern und Baden konnte sie nicht wieder ins Leben rufen. Die Sittenpolizei ist jetzt eine Sache der Strafrechtslehre geworden, und selbst in lauter Detail aufgelöste Staatsrechtslehren wie die von Zöpfl haben sie aus ihrem Gesichtskreis verloren, trotz der lebhaften Anklänge an die Idee des Staats, und trotz der Paragraphirung der Staatsbegriffe. Das war ein Fortschritt, allein der Untergang des ethischen Momentes hätte zugleich großen Nachtheil gebracht, wenn nicht einerseits die neu entstehenden territorialen Verwaltungsrechte, wie namentlich Mohl (im württembergischen Verwaltungsrecht), Rönne, Pözl, Funke, Stubenrauch die positiven Gesetze lebendig erhalten hätten, bis Mohl in seiner Polizeiwissenschaft Bd. I. Cap. 3 dem ganzen Gebiete seine organische Stellung in der Lehre vom geistigen Leben oder dem Bildungswesen wiedergab. Damit ist denn

wohl auch definitiv jetzt Stellung und Aufgabe des Gegenstandes gesichert; die Sittenpolizei ist von da an ziemlich unbezweifelt ein Gebiet des Verwaltungsrechts, und zwar des Bildungswesens, und mit richtigem Instinct daher sowohl von der frühern großartigen, als der jetzigen breiten und nicht mehr unbequemen Staatsphilosophie Bluntschlis, Helds und anderer unberührt zur Seite geschoben.

II. Die Polizei der Unzucht.

Die Polizei der Unzucht ist in mehr als einer Beziehung der schwierigste Theil der Sittenpolizei; denn bei ihr ist von jeher Princip, Gränze und Ausführung am meisten streitig oder doch unbestimmt gewesen. Die Elemente des Rechts- und Polizeiverhältnisses derselben dürften aber im Wesentlichen folgende sein.

Die Beziehung der Geschlechter zu einander ist ein natürliches Element des persönlichen Lebens, das aber die höhere ethische Bestimmung hat, durch die körperliche Vereinigung die innige Verschmelzung des gesammten Lebens hervorzubringen, und damit das höchste Princip aller menschlichen Entwicklung, die Einheit der selbständigen Persönlichkeiten, auf ein materiell gegebenes Verhältniß zu basiren. Vor dieser Idee erscheint daher jede physische Vermischung der Geschlechter als eine Unsittlichkeit. Allein die Entwicklung dieser ethischen Unsittlichkeit zur rechtlichen, auf die es hier ankommt, beruht auf ganz bestimmten Gründen und hat daher auch in den verschiedenen Zeiten ganz bestimmte Formen angenommen.

Alles Recht der Unzucht hat nämlich zwei Gebiete, welche ihrerseits in der Natur der leiblichen Vermischung selbst liegen. Das eine beruht auf dem rein thierischen Element der Befriedigung des Geschlechtstriebes, bei dem der Gegenstand selbst kein Mensch, oder kein Erwachsener, und dessen Form die des Thieres, die volle Oeffentlichkeit ist. Hier ist das persönliche Element ganz dem natürlichen unterworfen, und damit seines Wesens entkleidet. Daher haben wohl alle Nationen und Zeiten die Sodomie, die Unzucht mit Unmündigen und das öffentliche Aergerniß als Verbrechen und Vergehen anerkannt. Es ist das an und für sich kein Gegenstand der Polizei, sondern des Strafrechts.

Wo es sich dagegen zweitens um die Befriedigung des Geschlechtstriebes in ihrem natürlichen Wege handelt, beginnt das, was wir die Rechtsgeschichte der Unzucht nennen möchten.

Der erste allgemeine Grundsatz dieses Rechts beruht darauf, daß die Ehe heilig sein soll. Wo es sich dagegen nicht mehr um die Ehe handelt, fehlt anfänglich der Begriff und somit auch das Recht der

Unzucht; die Unehre ist nur eine Unehre des Weibes, weil sie auf das Geschlecht fällt, das nur durch Ehre besteht. Der Mann ist weder strafbar noch unehrlich. Das ist das Geschlechterrecht der Unzucht.

In der ständischen Welt werden die Ideen der Geschlechtsordnung auf die Körperschaften übertragen, und diese werden jetzt das Organ, welches die Sitte wahrt und die Ehe schützt. In ihr aber tritt eine neue Erscheinung auf. Die alte germanische Thatsache, die schon Tacitus erwähnt, daß die Germanen strenge Zucht und Sitte gehalten, und die namentlich durch die Völkerwanderung fast vernichtet war, tritt jetzt in der Kirche wieder als Reflexion auf, und erzeugt hier den ersten ethischen Begriff der Unzucht und Unsittlichkeit. Es ist natürlich, daß anfänglich nur die Kirche straft, was sie selbst zum Vergehen gemacht hat. Damit entsteht das vermeintliche Strafrecht der Unsittlichkeit, das aber den ständischen Charakter hat, indem es nur von einem Stande ausgeht, und nur von einem Stande vollzogen wird. Neben demselben besteht dann namentlich in den Dörfern das alte Geschlechtsrecht mit seinem, wir möchten sagen Dorfstrafrecht der Unsitte fort. Es ist ein bunter, zerfahrener Zustand, der noch seiner Darstellung entbehrt. Es wird erst anders in der neu entstehenden Epoche des Polizeirechts.

Diese nun tritt auf mit der Carolina, der auch hier die Bamberg. Halsgerichtsordnung Art. 141—148 fast wörtlich vorauf geht. Dieselbe bestimmt eigentlich in ihren Art. 116—124 nichts Neues, sondern formulirt im Grunde nur, was namentlich das kanonische Recht bereits festgestellt hat. Die Literatur, die sich an diese Artikel seit 1640 anschließt, ist daher auch vorwiegend eine rein juristische. Allein das bedeutende ist, daß der Kampf mit diesem Verbrechen von da an als Sache des Staats angesehen wird. Damit tritt zuerst das polizeiliche Element neben das strafrechtliche hin mit seinem specifischen Polizeirecht, und zwar in der Weise, daß Bigamie, Incest und Concubinat wesentlich von kirchlichen, die Nothzucht nach wie vor vom rein strafrechtlichen, die Hurerei und Kuppelei dagegen vom polizeilichen Standpunkt, letzteres namentlich nach dem Vorgange des römischen Rechts allmählig in das an die Con. Cr. Carolina sich anschließende systematische Strafrecht des 18. Jahrhunderts hineingezogen werden. Damit denn entsteht die erste eigentliche Sittenpolizei neben dem Recht der Unzucht. Die Gränze liegt wohl, nach römischem Begriffe, auf dem Punkte, daß die polizeiliche Erlaubniß bei öffentlichen Mädchen denkbar ist, während alle andern Verbrechen, ebenso die Kuppelei nach Art. 147 der Carolina, unbedingt als strafbar angesehen werden. Und diese Gränze zwischen Strafrecht und Polizei, bis zu einem gewissen Grade in der Natur der

Sache gelegen, hat sich bis auf die Gegenwart erhalten, indem ein zweites, wesentliches Moment hinzutrat.

Offenbar gibt es gar keinen Grund, der die in der Carolina aufgestellten Fälle der Unzucht als straflos erscheinen lassen könne. Allein so wie die wirthschaftlichen Verhältnisse die Gründung der Ehen schwer machen, erscheint es eben so schwer vermeidlich, die öffentlichen Mädchen gänzlich zu beseitigen. Das nun ist namentlich in den Städten der Fall, in denen sogar die Zunftverhältnisse und das strenge Recht der Niederlassung die Ehen verhindern. Hier beginnt daher jetzt ein eigenthümlicher Kampf der Polizei mit der Unzucht, wie er schon in Rom vorhanden war, und hier bildet sich daher auch das Recht der Sittenpolizei. Der Inhalt desselben beruht auf dem kirchlichen Grundsatz, daß niemand öffentliches Aergerniß geben soll, und auf dem polizeilichen, der Oberaufsicht über die feilen Mädchen. Formell besteht das Verbot der letztern fort; es wird formell auch in den Strafrechtslehren fortgeführt; in Wirklichkeit aber gilt der Grundsatz der römischen Dirnenpolizei mit Concession des Aedilis, Steuer und Untersuchung, und dieser Grundsatz bleibt selbst in der Epoche der neuen Strafgesetzgebung bestehen. Diese Strafgesetzgebung hat, unter Beibehaltung des Strafrechts für alle andern Fälle, dieß öffentliche Dirnenwesen aus der Strafgesetzgebung weggelassen, und zwar nach Muster der französischen Gesetzgebung, die eine Aufgabe der Ortspolizei daraus machte. Dieser Standpunkt ist nun der allgemein geltende und allein durchführbare. Derselbe bildet daher jetzt das eigentliche Gebiet der Unzuchtspolizei im strengen Gegensatz zum Unzuchtsrecht, das nach wie vor im Strafrecht seinen Platz sich erhielt. Diese Polizei hat sogar ihr eigenthümliches System von Fragen entwickelt, die allerdings mehr geeignet sind zu einer praktischen als zu einer theoretisch-systematischen Erledigung. Das erste Gebiet dieser Fragen gehört der Gesundheitspolizei und der Gefahr der Ansteckung an, und ist unter Syphilis bereits im Gesundheitswesen dargelegt. Das zweite bewegt sich in etwas unentschiedener und unbestimmter Weise auf dem Felde des öffentlichen Aergernisses, und enthält namentlich die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Bordelle. Die Gründe für die polizeiliche Zulässigkeit bestehen in der Möglichkeit der sanitären und sonstigen Ueberwachung; die Gründe dagegen theils in der Abwehr des Aergernisses, aber wohl wesentlich in der wichtigen Wahrheit, daß nicht die Bordelle selbst das eigentlich bedenkliche Moment sind, sondern vielmehr die durch dieselbe unvermeidlich werdende und doch uncontrolirbare Entwicklung einer systematisch organisirten Kuppelei mit ihren Verführungen zum Eintritt in die öffentlichen Häuser. Aus diesem Grunde kämpfen die intelligenten

Städte mit vollem Rechte gegen dieselben, und die Aufgabe der Unzuchtspolizei neben der des Strafrechts ist es jetzt, die Prostitution in jedem einzelnen Falle so viel als möglich zu hindern, sie sanitätisch zu überwachen und das Uebel zu bessern. Die Ausführung dieser Aufgaben ist dabei naturgemäß eine örtliche.

Die Geschichte des Strafrechts, sowohl im Allgemeinen, wie sie Roßhirt gegeben hat (speziell in Beziehung auf Fleischesverbrechen Bd. III. S. 79 ff.), als die historischen Daten bei den einzelnen Criminalisten, wie Mittermaier u. a., theils in den Systemen, theils in den Commentaren, hat stets das polizeiliche Element mit dem strafrechtlichen verschmolzen, und daher die Sache im Grunde anders dargestellt, als sie wirklich war, da die Strafe für Unzucht gar nicht in der Carolina und Bamberg. Halsgerichtsordnung enthalten ist. Die Criminalisten aber wollten der unter Umständen und je nach Befinden strafenden Polizei denn doch einen Rechtstitel geben und behielten dieß Bestreben bei, auch nachdem die neuen Strafgesetzgebungen die einfache Unzucht nicht bestraften (jedoch in früherer Zeit mit Ausnahme des österreichischen Polizeigesetzes über Polizeiübertretungen, in neuerer Zeit des bayrischen Polizeistrafgesetzbuches Art. 97). Den Standpunkt des Code Pénal (Art. 330) hat eigentlich schon das preußische Landrecht §. 992 ausgesprochen; das sächsische Gesetzbuch ist weit bestimmter, indem es auch die gewöhnliche Unzucht als Vergehen strafbar macht, wenn sie als „Gewerbe" betrieben wird oder „öffentliches Aergerniß" gibt (Art. 305. 309).

Die Polizeigesetzgebung ist hier ziemlich unbedeutend, wie es in der Natur der Sache liegt. England hat in neuester Zeit ein Gesetz über die Zulassung von Disorderly houses in einzelnen Seestädten erlassen (21. 22. Vict. 24). Frankreich überließ die Sache schon durch organisches Gesetz vom 19—22. Juli 1791 der autorité municipale und überwies dann die Polizei der Präfectur (Decret vom 5. Mai 1855). In Oesterreich sind die betreffenden Bestimmungen in Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde Bd. II. S. 424; für Preußen s. Rönne Bd. II. S. 343, wo die betreffenden polizeilichen Instructionen enthalten sind; für Bayern: Pözl, Verwaltungsrecht §. 109; Württemberg (sehr strenge): Mohl, Verwaltungsrecht §. 219; Polizeistrafgesetzbuch Art. 52. Die weitläuftige Literatur über die Prostitution wiederholt sich fast immer, im Grunde ohne etwas recht Neues und speziell ohne etwas polizeilich Praktisches zu sagen. (Vergl. Mohl, Polizeiwissenschaft I. §. 89.)

III. Die Polizei der Unmäßigkeit.

Erst mit der Epoche des Eudämonismus beginnt die theoretische Anerkennung des Satzes, daß die Unmäßigkeit aller Art ein öffentliches Uebel sei, und erst mit der polizeilichen Epoche beginnt der Versuch, den bisher nur auf kirchlichem Gebiete geführten Kampf durch die Polizei aufzunehmen. Die Unmäßigkeit, bis dahin nur Sünde, wird jetzt als etwas Schädliches anerkannt, und damit wird ihr Begriff und das polizeiliche Verbot nunmehr zu einem systematisch ausgebildeten gegen alle Arten der Unmäßigkeit. Bezeichnend sind dabei die Verbote der großen Hochzeitsgelage und die Kleiderordnungen seit dem 16. Jahrhundert, deren Zweck nicht so sehr die Verhütung der persönlichen Unmäßigkeit oder der Schutz der öffentlichen Zucht, als vielmehr ein volkswirthschaftlicher ist. Erst mit dem vorigen Jahrhundert tritt mit der Polizei der öffentlichen Trunkenheit, so wie mit der der Schenkstuben die Zuchtpolizei an die Stelle der volkswirthschaftlichen Polizei; die erste von dem Standpunkt, daß nur die Oeffentlichkeit der Trunkenheit, die zweite von dem, daß die Verleitung dazu in dem Offenstehen der Schenkstuben verhindert werden müsse. Weiter als bis zu dieser Verhinderung geht das Recht der Polizei der Unmäßigkeit nicht; zugleich greift in das erstere die Sicherheits-, in das zweite die Gewerbspolizei hinein; doch ist das Recht selbst meist Verordnungsrecht, und die Vollziehung eine rein örtliche. Dabei steht fest, daß namentlich wo der Besuch von Schenkstuben einmal wirklich verboten ist, die Uebertretung bestraft werden muß.

England. Im Allgemeinen ist dieser Theil den bye laws der Gemeindeverwaltungen überlassen; doch sind einzelne maßgebende Gesetze erlassen. Die erste Wirthshausordnung war das St. 9. Georg IV. c. 58; verbessert durch 16—17 Vict. 67. Die gegenwärtig geltenden ist das St. 25—26. Vict. 35. Darnach muß die Anlage jedes Wirthshauses von dem Friedensrichter genehmigt werden; die Genehmigung wird dann den Steuerbehörden mitgetheilt, und dann erst folgt die Concession. Gegen die letzteren können die Nachbarn sich beim Friedensrichter beschweren, was in öffentlicher Verhandlung geschieht. Die örtliche Behörde (Chief magistrate) kann das Schenkhaus von der Polizeistunde befreien (Austria 1864, S. 473). Nach 28. 29 Vict. 77. kann sogar jeder Friedensrichter ein öffentliches Haus polizeilich nach Ermessen schließen (Public houses Closing Act 1865. (Austria 1866.)

Frankreich. Grundsatz, aufs Neue im Gesetz vom 18. Juli 1837 ausgesprochen, daß der Maire das Recht hat, „de publier de nouveau les lois et règlements de police et de rappeller les citoyens à leur observation.“ Daher ist die ganze Polizei der Unmäßigkeit Sache der Mairie, welche durch die Commissaires de Police darüber wacht (s. auch Block v. Police).

Deutschland. Geschichte der Unmäßigkeitsgesetzgebungen aller Art in den verschiedenen deutschen Staaten- und Rechtsgeschichten; die Auffassung des vorigen Jahrhunderts am besten bei Justi; die Unmäßigkeitspolizei und Kleiderordnungen wesentlich als Luxuspolizei; Kampf gegen den Luxus (12. Buch, Hauptstück 45). Einfluß der Physiokraten; namentlich Mirabeau, L'ami des hommes p. 176. Ueber Feste s. unten. Dagegen noch Kleiderordnungen und Hausordnungen „auf protestantisch-religiöser Basis.“ (Buckle, Geschichte der Civilisation Bd. II. 60—63; s. auch Berg, Polizeirecht Bd. III. S. 6.) Eine ausführliche und sehr gute Darstellung dieser ganzen frühern Gesetzgebung für Hannover von H. Bodemeyer, Hannövr. Rechtsalterthümer Bd. I. f. I. Beitrag: die Luxus- und Sittengesetze. 1857 (leider zu sehr auf das streng juristische Element beschränkt); wie bedeutend könnten solche Abhandlungen für die ganze innere Geschichte werden, wenn sie mit ihrer quellenmäßigen Gründlichkeit den weiten historischen Blick Roschers und die geschmackvolle Behandlung eines Freytag verbänden!

Oesterreich. Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde II, §. 248.

Preußen: Rönne II, 347. Trunksucht und Strafe daselbst im Strafgesetzbuch §. 119. Bayern. Pözl, Verwaltungsrecht §. 109. Allenthalben scheint der Grundsatz durchgeführt, daß das Princip der ausschließlichen Berechtigung genehmigter Schenkhäuser zum Ausschenken von geistigen Getränken eine wesentlich culturpolizeiliche Maßregel sei (siehe die Gewerbeordnung von Oesterreich, Preußen, die bayrische Verordnung vom 25. September 1841). Neue Polizeistrafgesetze gegen Trunkenheit und Wirthshausbesuch preußisches Strafgesetzbuch §. 98. 99.) Richtiger im badischen Polizei-Strafgesetzbuch §. 76 polizeiliche Entfernung und einer Strafe bei „Gefährdung der Sicherheit dritter Personen“ und §. 99 bei Trunkenheit und Verrichtungen, die „Gefahren für Leben und Gesundheit enthalten.“ Verbotener Wirthshausbesuch §. 77.

IV. Die Polizei der Glücksspiele.

Auch die Erkenntniß der Nothwendigkeit des Verbotes der Hasardspiele tritt auf mit der eudämonistischen Verwaltungslehre; namentlich

aber das 18. Jahrhundert ist reich an polizeilichen Verboten, die freilich zum Theil mit der Regalität des Lottos zusammenhängen. Die Wahrscheinlichkeitsrechnung gab das materielle Motiv (Buffon: „tout joueur est un fou, dont on est convenu de ne pas se moquer"). Das unselige Staatslotto flüchtete sich hinter die Behauptung, daß der Trieb des Spieles unwiderstehlich sei; die Belassung der öffentlichen Spielbanken hat mit vollem Recht den Unwillen des Volkes erregt; bei alledem aber ist der Versuch, die Hasardspiele bis in die Sphären der privaten Geselligkeit zu verfolgen, mit dem vorigen Jahrhundert so ziemlich in den Grundsatz übergegangen, den gewerblichen Betrieb desselben zu verfolgen und zu bestrafen, indem derselbe geradezu als ein Verbrechen in die Strafgesetzbücher aufgenommen ist.

Frankreich. Unterscheidung der jeux clandestins und der jeux publics; Strafe: Code Pénal (Art. 410. 175. 478). Unter der Constituante werden nur noch die Spielhäuser verboten; das Decret vom 24. Juni 1806 verbot sie gleichfalls zwar in ganz Frankreich, gestattete jedoch Erlaubniß für einzelne Ausnahmen; der Code Crim. hob nach Römischem Recht das Klagrecht auf. Die Gesetze von 1818 und vom 19. Juli 1819 belegten die concessionirten Häuser mit Abgaben ($5^1/_2$ Millionen in Paris), bis endlich das Gesetz von 1836 alle öffentlichen Spiele in Frankreich verbietet. Jedoch Grundsatz der Erlaubniß zu gewissen öffentlichen Spielen durch die autorité municipale (Decret vom 22. April 1837 und 28. Mai 1841). — Ganz ähnlich in Oesterreich; neben ausführlichen, bereits aus dem Beginn des vorigen Jahrhunderts stammenden polizeilichen Verboten aller Arten von Spielen (Stubenrauch §. 429; das Strafrecht in §. 523 des Strafgesetzbuches). — Preußen. Aeltere Gesetzgebung in Rönne und Simon, Polizeiwesen II. §. 128—141 und Supplement I. 133—140. Neuere auf Grund des Strafgesetzbuchs §. 266 und 267 genaueren Bestimmungen: Rönne, Staatsrecht II. 267. — Königreich Sachsen. Gesetz vom 11. April 1864, Verbot von Hasardspielen und Wetten bei 50 Rthlr. Strafe; Verjährung 5 Jahre und kein Klag- und Einrederecht. Das württembergische Recht bei Mohl, Verwaltungsrecht II. §. 419. — Das bayrische Recht bei Pözl, Verwaltungsrecht §. 109. Das Polizeistrafgesetzbuch Art. 101—104 hat eine vollständige Strafgesetzgebung aufgestellt, speciell bei Promessen auf Prämien in- und ausländischer Lotterie-Anlehen (101. 4). Polizeiliche Bewilligung ist erlaubt; ob gewerbsmäßig? — Baden (Polizeistrafgesetzbuch) hat speciell die Gewerbsmäßigkeit und Oeffentlichkeit betont, während es „die Wetten," die Bayern auch verbietet, nicht berührt. §. 80. (Vgl. Mohl Polizeiwissenschaft I. §. 41.) Die Spielbanken in Homburg und Wiesbaden

haben bekanntlich der ganzen Civilisation Deutschlands widerstanden: die württembergische Proposition vom 18. April 1844, die Aufhebung der Spielhäuser durch Bundesbeschluß zu dekretiren, blieb ohne Erfolg. — In England sind alle öffentlichen Spielhäuser strenge verboten, und keine Spielschuld ist klagbar. Doch finden in Wirklichkeit Hasardspiele vielfach statt. Uebrigens werden sie fast überflüssig durch die Wetten, die in den betting banks und betting houses zu einer förmlichen Industrie geworden sind. — Die Frage nach dem Lotto und den Lotterie-Anlehen gehört zwar nicht direkt hieher; es ist aber doch nicht ganz zu übersehen, daß unter völliger Beseitigung der Zahlenlotto's die Lotterie-Anlehen aller Art, bei denen der Einsatz im Grunde nur der Zins des angelegten Kapitals ist, die einzige noch zu vertheidigende Form des Glücksspiels bieten.

V. Die Polizei der Feiertage.

Das Aufhalten von der erwerbenden Arbeit an den Feiertagen des religiösen Lebens ist eine so tiefe ethische Nothwendigkeit, daß keine religiöse Weltanschauung sich ihr je entzogen hat. Die Frage ist daher auch nicht die, ob die kirchlichen Sonn- und Festtage durch Erwerbsunthätigkeit gefeiert werden sollen, sondern in der That nur die, ob die Verwaltung des Innern polizeilich das Einstellen der Arbeit bewirken oder dasselbe den religiösen Einflüssen der Kirche überlassen soll. Diese Frage nun hat zwei Seiten. Die eine ist eine rein staatliche, die zweite eine volkswirthschaftliche. Was die rein staatliche Seite und ihr öffentliches Recht betrifft, so hängt dasselbe davon ab, ob der Staat eine Staatskirche auch verwaltungsrechtlich anerkennt. Allerdings gehört diese Frage in die Verfassung. Allein es ist klar, daß wenn ein Staat dieß thut, die erste rechtliche Folge davon für die Polizei der Feiertage die ist, daß die übrigen Kirchen die Feiertage der Staatskirche äußerlich auch für sich als geltend anerkennen und in Beziehung auf die äußere Heilighaltung ihren Vorschriften folgen müssen. Die zweite rechtliche Folge davon ist die, daß der Staat verpflichtet ist, die Vorschriften der Kirche durch seine Polizeigewalt gegen Jeden zur Geltung zu bringen, also die Uebertretungen der kirchlichen Anordnungen mit Strafen zu bedrohen und mit Gewalt zu hindern. In diesem Falle muß sich daher der Staat als vollziehende Gewalt nicht mehr seiner selbst, sondern der Kirche anerkennen, und jede verwaltungsrechtliche Frage hört auf. Hat der Staat dagegen keine Staatskirche, so beginnt das Verwaltungsrecht. Dasselbe wird nun zu unterscheiden haben zwischen der Feier selbst, und der Störung derselben.

Er wird die Feier und die Ordnung der Feier den Vorschriften der Kirche überlassen, und ist nicht berechtigt, dieselbe mit polizeilichen Maßregeln zu erzwingen. Die Störung dagegen ist ein Polizeivergehen. Dieß alles wird nun erst da von Bedeutung, wo es sich um die Frage handelt, ob Arbeit und Verkehr als Störungen anzusehen sind. Regel ist dabei die, daß die Störung da polizeilich anerkannt werden muß, wo sie außer dem Hause auftritt, und zweitens in solcher Form, daß sie mit der Aeußerung der Feier in Widerspruch erscheint. Dieß muß bei der großen Verschiedenheit der Feierformen für jeden Fall bestimmt werden. Fest steht daher, daß Arbeit und Verkehrsarten an sich nicht als Störung des Feiertags betrachtet werden können; die Grenze, auf der sie als solche erscheinen, haben die Polizeiverordnungen festzusetzen, die demnach nie etwas befehlen, sondern nur verbieten können. Was endlich das Verhältniß zur Volkswirthschaft betrifft, so ist nur das festzuhalten, daß die letztere nie gegen die Feiertage an sich, sondern nur gegen ihr Uebermaß sein kann. Das richtige Maß aber bestimmt sich in dem Grade besser, in welchem die internationale Concurrenz eine freiere ist.

In England ist es schwer zu sagen, ob die Strenge der Sitte oder der Gesetzgebung größer ist; wenigstens stimmen in der ersten alle Confessionen überein. Allein selbst die strenge Hochkirche hat überdieß den Grundsatz angenommen, daß jedes Glaubensbekenntniß hinsichtlich seiner arbeitslosen Feiertage unbedingt selbständig sei. Sie hat mit richtigem Blick die Zahl der letzteren so weit sie vermochte, herabgesetzt. — In Frankreich ist der Grundsatz des Gesetzes vom 18. November 1814 noch heute geltend, nach welchen an allen Sonn- und vom Staate anerkannten übrigen Festtagen alle öffentlich vorgenommenen Privatarbeiten aufhören und die Werkstätten von außen geschlossen werden sollen, mit Ausnahme der für die Communication bestimmten Läden. Als 1830 die katholische Religion aufhörte, Staatsreligion zu sein, entstand die Frage, ob jener Grundsatz von 1814 noch gelte; sie ist wiederholt bejaht. Grundsatz ist das Verbot öffentlicher und störender Arbeit und Zulassung der nothwendigen; das Gesetz vom 22. Februar 1851 hat übrigens daneben festgestellt, daß an den Sonn- und Festtagen Kinder und Lehrlinge zu Arbeiten nicht gezwungen werden dürfen. Der Kampf gegen dieß Recht der Feiertage ist in Frankreich ein heftiger. Die Ansichten der Staatswissenschaft vor Jahrhunderten in Deutschland bei Justi Bd. 12. Hauptstück 45 über Feste; Freiheit derselben „gegen die traurigen und finstern Köpfe" S. 294. — Die

deutsche Literatur hat übrigens sich mit der Sache nur wenig beschäftigt, so manchen Anlaß auch die bestehenden Gesetze und Verordnungen gegeben haben. Es ist übrigens ganz naturgemäß, daß in unserer Zeit die Frage nach den Feiertagen vorwiegend eine volkswirthschaftliche geworden ist. Die Wahrheit ist unabweisbar, daß der Arbeitstag die Feiertage ernähren muß, und daß es daher ein auch volkswirthschaftlich nicht zu vertheidigender Standpunkt ist, die Arbeitslosigkeit des Feiertags über die Gränze hinaus zu dehnen, innerhalb deren sie von dem gleichfalls christlichen Nachbarvolke festgehalten wird. In dem Falle sollte man den Grundsatz festhalten, daß die Feiertags- und mithin die Arbeitstagsordnung jeder Confession vollkommen frei sei, und daß mithin die Arbeit der Mitglieder einer Confession an dem arbeitslosen Feiertag der andern als unbeschränkt, und nicht als öffentliches Aergerniß betrachtet und verboten werde. Mit diesem Grundsatz würde sich die natürliche Ordnung von selbst finden; das Uebrige wäre dann Sache des Kirchenrechts. — In Oesterreich sind ähnliche, sehr genaue Bestimmungen, mit Strafbestimmung durch die Verordnung vom 13. September 1857. — Preußen. Feiertagsrecht beruht auch nur auf der königl. Ordre vom 7. Juli 1837, welche die Heilighaltung den Regierungen zur Pflicht macht, nebst Verordnung über die Eisenbahn-Arbeiter (31. December 1846). Gesellen und Lehrlinge (Verordnung vom 9. Februar 1849) und jugendliche Fabrikarbeiter (9. März 1849). Genauere Bestimmungen s. Rönne Staatsrecht §. 348. — Bayern. Pözl, Verwaltungsrecht §. 110. 4. Polizeistrafgesetzbuch Art. 105. 106. Störungen der Sonntagsfeier, als Vergehen gegen die „ortspolizeilichen Vorschriften“ über dieselben und Störungen gottesdienstlicher Handlungen. — Ebenso Baden: Polizeistrafgesetzbuch §. 69; s. Stempf a. a. O. S. 156). — Holland (Bosch v. Kemper §. 378).

VI. Thierquälerei.

Das Verständniß des unsittlichen Elements in derselben und damit das öffentliche Verbot datiren erst aus unserem Jahrhundert; sie ist theils durch öffentliche Strafen, theils durch Bestrebungen von Vereinen bekämpft; die Beseitigung dieser Barbarei ist ein nicht unbedeutsames Zeichen der fortschreitenden Gesittung.

In Frankreich ist die Thierquälerei unter Strafe erst verboten durch Gesetz vom 2. Juli 1850. In Oesterreich schon lange; die betreffenden neuen Verordnungen von 1854, 1855 und 1856 sind zum

Theil sehr speciell (Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde II. §. 432). — In Preußen ist das Verbot sogar in das Strafgesetzbuch aufgenommen §. 340. 10; was im Grunde endgültig das richtige ist. — Bayern: Pözl §. 109 und Polizeistrafgesetzbuch §. 100. — Baden: Verordnung vom 22. October 1864 (Viehtransportregelung). Das Polizeistrafgesetzbuch hat in §. 78 die polizeiliche Bestrafung auf die beiden Fälle des „öffentlichen Aergernisses" und der „Uebertretung (örtlicher) Verordnungen" beschränkt. — Mohl hat das Verdienst, die Frage in die Polizeiwissenschaft aufgenommen und sie ganz rationell behandelt zu haben (Polizeiwissenschaft I. §. 93).

Zweiter Abschnitt.

Oeffentliche Bildungsanstalten.

I. Begriff und geschichtliche Entwicklung im Allgemeinen.

Das Gebiet der öffentlichen Bildungsanstalten ist weder ohne Bedeutung noch ohne Interesse. In der That sind dieselben weder zufällig entstanden, noch ist ihre Entwicklung eine zufällige. Es sollte daher auch die Behandlung selbst im Einzelnen stets im Hinblick auf das Ganze unternommen werden; denn sie bilden ein keineswegs unwichtiges Element in dem allgemeinen Bildungswesen, und es ist kaum zu verkennen, daß das neue sociale Element, welches nebst dem gewerblichen in unserer Zeit hinzugetreten ist, es möglich und auch wohl nöthig machen wird, einen allgemeinen Gesichtspunkt dafür einzunehmen.

Oeffentliche Bildungsanstalten sind alle diejenigen Anstalten für die geistige Entwicklung des Volkes, die nicht mehr aus einem bestimmten Zweck hervorgegangen sind, und daher sich auch nicht auf Bildungsmittel für diesen bestimmten Zweck beschränken, sondern überhaupt die Mittel der geistigen Entwicklung so weit darbieten, als dieß von Seiten des Einzelnen nicht mehr geschehen kann.

Ihr Auftreten, ihre Gestalt und ihr öffentliches Recht hängen daher enge mit dem gesammten Gange des Bildungswesens zusammen, und tragen den Charakter der betreffenden Epoche an sich. Dieser aber wird durch die sociale Entwicklung bestimmt, und so wird man sagen müssen, daß jede Gesellschaftsordnung ihre eigenthümlichen Bildungsanstalten hat.

Um diese aber richtig beurtheilen zu können, darf man ein zweites nicht vergessen. Das Wesen der geistigen Arbeit, der tiefere und letzte

Inhalt der Bildung, ist der Genuß, und wir haben in der Güterlehre die Fähigkeit der geistigen Produkte, diesen geistigen Genuß zu gewähren, als den freien Werth bezeichnet. Dieser innige Zusammenhang des Genusses mit der Bildung ist ein wechselseitiger; wie die Bildung den Genuß erzeugt, so hat auch der Genuß die Fähigkeit, Bildung zu erzeugen. Und hier beginnt die ernste Seite dieser Frage. In jenem Verhältniß liegt nämlich die nahe Gefahr, den Genuß mit der Bildung nicht etwa zu verbinden, sondern sie zu verwechseln und, den Genuß für Bildung haltend, bei ihm stehen zu bleiben. Eine äußere Gränze gibt es dafür nicht; innerlich ist sie principiell zwar sehr leicht zu ziehen, denn es ist klar, daß der Genuß dann zur Bildung wird, wenn er entweder eine Arbeit — geistige oder äußerliche — erzeugt, oder selbst eine Arbeit erzeugt wird. Allein eben diese Arbeit kann man nicht erzwingen. Sie muß selbstthätig entstehen; sie muß durch den lebendigen Volksgeist erschaffen werden; sie wird daher entweder trotz aller Bestrebungen der Verwaltungen nie entstehen, oder sie wird sich ungeachtet derselben selbst Bahn brechen. Daher ist es bei diesen öffentlichen Bildungsanstalten von entscheidender Bedeutung, nicht so sehr auf ihre formelle Gestalt, als vielmehr auf den sie bildenden Geist zu achten; und es gilt dafür der allgemeine Grundsatz, daß die öffentlichen Bildungsanstalten regelmäßig als öffentliche Leistungen beginnen, dann als Schaustellungen und Sammlungen erscheinen, und endlich mehr und mehr bloße Genußmittel des geistigen Lebens werden. Die geistige Lebenskraft eines Volkes zeigt sich stets in dem Streben, jene öffentlichen Arbeiten als Grundlage und Anlaß geistiger Arbeit aufzufassen, während das Herabgehen dieser Lebenskraft da beginnt, wo das Volk an die Stelle dieser Arbeit in ihnen Unterhaltung und Genuß sucht, und diese von ihnen fordert. In diesem Sinne sind diese Anstalten ein hochwichtiges Element des Gesammtlebens, und jede einzelne Art derselben sollte wohl von diesem Standpunkt aus behandelt und in ihrer Geschichte dargelegt werden.

Faßt man die Sache nun in dieser Weise auf, so gewinnt sie eine größere historische Gestalt.

In der Geschlechterordnung erscheint das, was die öffentlichen Bildungsanstalten der späteren Zeit vertritt, als große Volksfeste, die aber immer sich erst an große öffentliche Wettkämpfe aller Art anschließen, oder große öffentliche Thaten und Siege feiern. So war es bei den Griechen und ihren olympischen Spielen; so war es bei den römischen Triumphzügen; so war es bei den alten germanischen Wettspielen und ihren Schwerttänzen und Laichen, die sich dann in den Turnieren der edlen Geschlechter und den gymnastischen Volks-

belustigungen der niedern fortsetzen. In Griechenland aber trat allmählig an die Stelle jener öffentlichen Wettkämpfe die verderbliche Schaulust der feierlichen Aufzüge, die namentlich in Athen eine gewaltsame Ausbeutung der höhern Klasse durch das Volk enthielten, in Rom die Gladiatorenwirthschaft und die Arena, selbst in Deutschland die Spiele der Ringelreiter, die öffentlichen Gaukler und Gymnasten und ähnliches. Zu selbständigen Anstalten bringt es diese Ordnung nicht; die rein kriegerische Aufgabe jener öffentlichen Produktionen läßt überhaupt die Idee einer geistigen Bildung, wie sie namentlich in den griechischen und den deutschen Sängerkämpfen sich eine Zeit lang erhalten, allmählig untergehen; das geistige Element bedarf einer neuen Grundlage, eines neuen Ausdruckes, und die ständische Epoche, indem sie diese überhaupt darbietet, wird damit auch die Schöpferin einer neuen Gestalt dieser Erscheinungen.

Die ständische Zeit nämlich schließt allerdings alle ihre Funktionen in die festen Gränzen der Körperschaften ein; allein die Idee des Berufes, auf der sie ruht, lebt in diesem fort. Sie aber fordert geistige Nahrung, und diese wieder kann weder bei der Elementar- noch bei der Berufsbildung stehen bleiben; sie will zugleich eine allgemeine sein. Das ist es nun, was mit dieser Zeit die eigentlichen Bildungsanstalten entstehen läßt. Ihr Charakter liegt in diesem Wesen der ständischen Berufsbildung. Sie sind vorzugsweise geistiger Natur, und schließen sich naturgemäß an die geistige Fachbildung an. Auch ihre Form ist damit gegeben. Sie sind eben deßhalb wesentlich in der Form der Bibliotheken und wissenschaftlichen Sammlungen gegeben, und bilden, da sie zunächst für die Fachbildung bestimmt sind, einen Theil der Fachbildungsanstalten, der Universitäten. Mit ihnen beginnt eigentlich das Gebiet der selbständigen allgemeinen Bildungsanstalten. Denn wie die Universitäten selbst ihrer ganzen Natur nach sich nicht auf die strenge ständische Unterscheidung der Klassen beschränken, so tragen auch jene Bibliotheken und Sammlungen gleich anfangs den Keim öffentlicher Anstalten in sich. Dieser Charakter erhielt sich für diejenigen Anstalten, welche sich an die Universitäten anschließen und nicht gerade strenge Fachbildung voraussetzen, wie botanische Gärten, Naturalienkabinette u. s. w. Gemeinsam aber ist diesen Anstalten, vermöge dieser ihrer ursprünglichen Bestimmung, der Gedanke, daß sie nicht Genußmittel, sondern Arbeitsmittel sind; in dieser Gränze werden sie strenge erhalten; dieses Princip ist ihnen geblieben und ist dasjenige, was sie wesentlich von denen der folgenden Epoche unterscheidet.

Wir haben diese, als Uebergang und Vorbereitung der staatsbürgerlichen Gesellschaft, die polizeiliche genannt. Das Verhältniß der

polizeilichen Epoche zu den allgemeinen Bildungsanstalten beruht darauf, daß dieselbe die Macht des Geistes und den Werth der Bildung als ein hochbedeutsames Element für die Macht und die Achtung der Staaten, und speziell der regierenden Häupter anerkennt, während die Intelligenz der damaligen Zeit das Streben der Fürsten, sich durch solche Anstalten auszuzeichnen, theils im individuellen, theils im allgemeinen öffentlichen Interesse gern begrüßt und befördert. So entsteht eine neue Kategorie dieser Anstalten. Dahin gehören die Akademien der Künste und Wissenschaften, die nichts arbeiten und für die nichts gearbeitet wird, die aber dennoch das Element der Arbeit durch die formelle, möglichst mit fürstlichem Glanz umgebene Gemeinschaft der Gelehrten und Künstler aufrecht halten. Dahin gehören ferner die glänzenden Sammlungen in Gallerien und Museen, bei denen der Genuß des Beschauens und der Stolz des Besitzers die Hauptsache sind, die aber dennoch indirekt die wissenschaftliche und künstlerische Arbeit fördern. Endlich gehören dahin die fürstlichen Theater. Die Bedeutung der letztern ist keine geringe. Die Aufnahme der Schauspiele an den Höfen der Fürsten hatte die große Folge, der Dichtkunst wieder in den höchsten Klassen sowohl des gesellschaftlichen als des geistigen Lebens ihren Rang zu geben. Die Hoftheater sind es, welche das Schauspiel aus der rohen Sphäre der Gauklerbühne zu einer öffentlichen, allgemeinen Bildungsanstalt erhoben haben. Sie sind der nothwendige Durchgangspunkt für die Entwicklung zum heutigen Theaterwesen, denn der Fürst, der sie errichtete und besuchte, gab der Mimik und der Dichtkunst das zurück, was beide seit den griechischen Dramaturgen verloren hatten, und ohne welche sie nicht leben können: ihre hohe und geachtete gesellschaftliche Stellung. Einmal auf diesen Punkt gestellt, war es ihre Sache, sich auf dieser socialen Höhe zu halten. Sie haben es unternommen, und es ist ihnen gelungen.

Auf diese Weise sehen wir nun mit dem Abschluß der polizeilichen Epoche und dem Siege der staatsbürgerlichen Gesellschaft zwei große Gruppen der öffentlichen Bildungsanstalten dastehen: die eine, aus der ständischen Ordnung herüberragend, die sich wesentlich an die Fachbildung in Bibliotheken und wissenschaftlichen Sammlungen anschließt, die andere für den geistigen Glanz der Staaten geschaffen, in Akademien, Gallerien, Museen und Hoftheatern mit Prunk und Glanz umgeben; jene mehr für die Arbeit, diese mehr für den Genuß bestimmt, doch die erstere nicht ohne Genuß, die andere nicht ohne Arbeit. Diese Verhältnisse sind es nun, welche die staatsbürgerliche Gesellschaft übernimmt.

Dieselbe hat nun in dem ihr eigenthümlichen Geiste zwei Dinge für das Gebiet der allgemeinen Bildung gethan. Wir können diese

beiden Elemente, welche diese Gesellschaftsordnung denselben gebracht, sehr bestimmt bezeichnen. Sie hat einerseits alle jene Bildungsanstalten, wie sie waren, in sich aufgenommen, und sie hat andererseits neues zu denselben hinzugefügt, beides ihrem Charakter entsprechend.

Was den ersten Punkt betrifft, so ist derselbe der spezielle Ausdruck des allgemeinen Princips dieser Epoche, daß die Rechte und Aufgaben des Fürsten in der That Rechte und Aufgaben des Staats, und daher für die Gesammtheit der Staatsbürger bestimmt sind. Die neue Staatsordnung fordert daher jetzt als Pflicht der Verwaltung, was bis dahin Laune oder berechtigte Neigung der Fürsten war. Jene Anstalten werden daher jetzt Staatsanstalten. Damit erhalten sie eine organische Stellung im öffentlichen Bildungswesen, und diese Stellung findet in drei Punkten ihren Ausdruck. Zuerst ist ihre Ordnung und das Recht ihrer öffentlichen Benutzung jetzt Gegenstand des öffentlichen Rechts und durch besondere öffentliche Vorschriften geordnet, weßhalb sie von jetzt an auch in den Darstellungen der (territorialen) Verwaltungsgesetzkunde erscheinen. Zweitens werden demgemäß ihre Angestellten jetzt auch Diener des Staats und treten rechtlich in die Kategorien der letzteren hinein. Drittens aber übernimmt der Staat theils die Erhaltung, theils die Anlage derselben auf Staatskosten; sie werden ein Theil des Budgets, und die Folge ist, daß sie damit auch als Staatseigenthum erscheinen.

Diese Punkte beziehen sich nun auf die aus der ständischen und polizeilichen Epoche hinübergenommenen Anstalten. Neben ihnen entsteht nun eine zweite Gruppe, welche mehr den Ausdruck der staatsbürgerlichen Entwicklung bildet, indem ihr Zweck eben die Förderung der allgemeinen Bildung ist, ohne bestimmte Beziehung auf einen Lebenszweck. Die Bildungsanstalten dieser Gruppe haben im Geiste der staatsbürgerlichen Bildung überhaupt theils eine vorwiegend wirthschaftliche, theils eine leicht erkennbare sociale, auf die Hebung der Intelligenz der niedern Klasse bezügliche Richtung. Zu den ersten zählen wir namentlich die Ausstellungen aller Art, theils die Weltausstellungen, theils die örtlichen; freilich gehören dieselben so sehr im Princip dem wirthschaftlichen Leben an, daß wir sie in die Verwaltung der Gewerbe verweisen müssen. Die zweite Richtung hat wieder zwei Hauptformen, die kleinen (Gewerbs-) Bibliotheken, und die öffentlichen Vorträge aller Art, die theils durch Vereine mehr oder weniger regelmäßig erhalten, theils bei einzelnen Gelegenheiten hervorgerufen werden. Beide Einrichtungen sind, wie alles was am letzten Ende mit der socialen Richtung zusammenhängt, jetzt noch in dem Stadium, wo sie als örtliche und zufällige erscheinen. Sie werden aber

bald ihren dauernden Platz in dem allgemeinen Bildungswesen einnehmen, und dann wird die Verwaltung dahin gelangen, wo sie jetzt mit dem Volksschulwesen steht. Man wird solche Volksbibliotheken in nicht zu langer Zeit zu einer Verpflichtung der Gemeinden erheben, und eben so werden die öffentlichen Vorträge zu regelmäßigen Functionen, ohne welche die Gemeinden künftig eben so wenig werden sein können, wie jetzt ohne die Volksschule, und wo die Mittel dazu bei der Gemeinde nicht ausreichen, wird der Staat sie zu diesem Zwecke subventioniren. Nur sollte, wenn das kommt, unbedingt und unter allen Umständen festgehalten werden, daß die Benutzung solcher Bibliotheken wenigstens der solcher Vorträge niemals ganz unentgeltlich sein darf. Die Unentgeltlichkeit würde durch die ihr inwohnende Natur dasselbe Uebel und in bösartigerer Weise wieder erzeugen, das sie bekämpfen soll: das Gefühl des Gegensatzes der Klassen. Noch ist jedes Volk untergegangen, das denen, die sich einen Genuß oder ein Bildungsmittel mit eigenen Kräften erschaffen können, dieselbe als Geschenk gegeben hat, und ewig wird dieß bleiben! —

Das Bewußtsein und das Gefühl von dem Werthe der öffentlichen Bildungsanstalten ist so alt wie das öffentliche Bildungswesen überhaupt, aber es ist natürlich unklar, und muß bei den einzelnen Anstalten stehen geblieben werden. Die Verwaltung bedarf aber ihrerseits einer allgemeinen, sie alle umfassenden Auffassung derselben. Wir sind noch außer Stande, viel mehr als die obigen allgemeinen Gesichtspunkte zu geben, oder mehr als zerstreute, fast zusammenhangslose Bruchstücke der betreffenden Gesetzgebungen mitzutheilen. Unser Wunsch geht daher im Namen der Wissenschaft dahin, daß alle Männer von Fach, welche sich mit den Verhältnissen jener speziellen Anstalten beschäftigen, die innern und äußerlichen Beziehungen zu dem Ganzen des öffentlichen Bildungswesens in dem Einzelnen, was ihnen entgegen kommt, im Auge behalten mögen. Was das systematische Element betrifft, so muß gefordert werden, daß man den bisherigen, auf der ständischen Ordnung beruhenden Standpunkt verlasse, und namentlich die Bibliotheken, Sammlungen u. s. w. nicht mehr bloß der wissenschaftlichen Bildung, sondern der allgemeinen Bildung hinzurechne. — Eine Literatur über das Ganze gibt es so wenig, als eine Codification; nur die territorialen Verwaltungsgesetzkunden haben ein leider nicht vollständiges Material, und das nur für die alten Staatsanstalten, aufgestellt. Mohl hat in seiner Polizeiwissenschaft I. §. 83—86 das entschiedene Verdienst, dem Gegenstande seinen Platz in der

Verwaltung gesichert zu haben. Es wäre eine Arbeit von hohem Werthe, dieß weiter zu verfolgen, wenn auch zunächst nur noch innerhalb der einzelnen Gebiete. Möchten diese wenigen Worte dafür einen Anstoß geben!

II. Akademien und wissenschaftliche Gesellschaften.

Die Akademien verdanken ihr Entstehen der Erkenntniß, daß die Wissenschaft als solche, auch ohne jede unmittelbare Anwendung, einen wichtigen Theil der Macht und des höhern Lebens der Staaten bilde. Sie sind im Grunde die Hauptform, in welcher die Verwaltung des geistigen Lebens der Staaten diesen Satz öffentlich anerkennt; und in dieser Anerkennung besteht ihr Werth vielmehr als in dem, was sie leisten. Eben deßhalb sind auch ihre Leistungen darauf berechnet, nicht so sehr das Streben nach neuen Gebieten des Wissens zu fördern, als vielmehr das Erstrebte als wissenschaftliche Thatsache festzustellen. Darauf beruht ihre Einrichtung, vermöge deren sie in bestimmten, mehr oder weniger glücklich gewählten Abtheilungen das ganze Gebiet des Wissens umfassen, das Vorherrschen der historischen Kenntnisse, und ihr höchst geringer Einfluß auf das wissenschaftliche und geistige Leben der Völker. Ihre Wirkung ist, namentlich den Universitäten und Vereinen gegenüber, vorzugsweise eine negative; sie bezeichnen die Linie, unter welche der Stand der Kenntnisse nicht herabgehen darf; und auch dieß nur in sehr unvollkommener Weise, da sie sich mit den lebendigsten Fragen, den Fragen des gegenwärtigen Staatslebens, nicht zu beschäftigen vermögen. Je besser die Universitäten, je weniger bedarf die Wissenschaft der Akademien.

Die zweite große Form, in der dieser Zweck erreicht wird, ist der der wissenschaftlichen Gesellschaften. Wir müssen diesen Ausdruck jetzt statt des früheren, der ständischen Epoche angehörenden der „gelehrten Gesellschaften“ nehmen, weil das freie Vereinswesen nicht mehr bloß die gelehrte, sondern auch die wirthschaftliche Bildung in seinen Kreis gezogen hat und hier zum Theil mehr wirkt, als in jenen. Der Unterschied der Akademien von diesen wissenschaftlichen Gesellschaften besteht nun nur in dem Verhältniß des Staats zu denselben; jene gehören dem amtlichen, diese dem freien Bildungswesen, und daher hat der Staat bei jenem Rechte in Beziehung auf die wirthschaftliche Verwaltung, dann Pflichten der Unterstützung zu entsprechen. Für beide ist jedoch die geistige Selbstverwaltung ein Lebensprincip, das sich namentlich durch den Grundsatz der freien Wahl sowohl der Vorstände als der Mitglieder und endlich der Leistungen bethätigt. Aber die Akademien sind stets sehr beschränkter Natur, während die Gesellschaften

sich vollkommen frei bewegen; jene unterliegen daher vielfach den Einflüssen der Regierung, diese dagegen stehen regelmäßig unter der Herrschaft des geistigen Bedürfnisses. Es ist kein Zweifel, daß die letztern daher auch weit mehr wirken und daß man ganz guten Grund hat, den Werth der Akademien von ihren Leistungen im Lehrfach abhängig zu machen, während mit der Zeit an ihre Stelle das Princip der Unterstützung der Gesellschaften, aber nur für einzelne bestimmte Aufgaben derselben zu treten haben wird.

Das System der Akademien in den verschiedenen Ländern, namentlich auch das Verhältniß zur Verwaltung ist sehr interessant und belehrend. Das französische beruht auf dem Unterschiede zwischen dem durch Gesetz vom 3 Brumaire an IV aus der alten Akademie hervorgegangenen Institut de France mit seinen fünf Académies (française, inscriptions et belles lettres, sciences, beaux arts et sciences morales et politiques (seit Verordnung vom 26. Oktober 1832) — und der Académie de médicine, der Académie de musique, und den sog. Académies universitaires. Die ersten beiden sind mehr oder weniger Berufsbildungsanstalten, die letzten sind Verwaltungsorgane der Université (s. oben). Das Institut dagegen ist eine eigentliche Akademie der Wissenschaften, deren Beruf es ist, die höchste Einheit aller Wissenschaften, welche die französischen Facultés der Université eben nicht geben können, zu vertreten. In dem Institut de France ist die wissenschaftliche Idee der deutschen Universitäten, in den Facultés ist ihre dogmatische Thätigkeit geschieden und zum großen Nachtheil des höhern geistigen Lebens getrennt. In Deutschland ist eine solche Akademie der Wissenschaften glücklicherweise unmöglich. Dagegen besteht der Grundcharakter des deutschen Akademiewesens darin, daß die Akademien der Wissenschaften rein theoretische, die Akademien der Künste dagegen wesentlich praktische, für das Kunstbildungswesen bestimmte Anstalten sind. Dieser Grundzug findet sich in allen deutschen Staaten wieder, so weit es Akademien gibt. Preußen hat zwei Arten der Akademien; die Akademie der Wissenschaften seit 1700 ist eben eine reine Akademie im obigen Sinn (neuestes Statut vom 31. März 1838), die Akademie der Künste dagegen (1699), die vielmehr eine höchste Organisation der Kunstlehre ist (s. oben) und die Kunstschulen des Königreichs leitet (Rönne II, §. 231 und 436). — Das System Oesterreichs beruht auf ähnlichen Grundlagen. Die Akademie der Wissenschaften (Statut vom 14. Mai 1847, Organisation bei Stubenrauch II, 423) ist für die reine Theorie bestimmt, ohne eine ins Leben eingreifende

Funktion. Dagegen ist die Akademie der bildenden Künste in Wien durch allerhöchsten Erlaß vom 8. Oktober 1828 eigentlich als eine höhere Kunstschule geordnet, ohne eine Akademie im obigen Sinn zu sein; erst die neuen Statuten von 1865 haben ihr eine den Universitäten entsprechende Selbstverwaltung gegeben. Die „Orientalische Akademie“ seit 1754 wahrscheinlich nach dem Vorbild der französischen École des langues orientales (18. November 1669 und 31. Oktober 1670 durch Colbert ins Leben gerufen; ihre Zöglinge hießen Jeunes de langues; neueste Organisation, Verordnung vom 20. August 1833) errichtet, ist nur eine specielle Lehranstalt für orientalische Sprachen. In Belgien ward 1769 die Société littéraire gegründet; erhoben zur Académie impériale des sciences 1772 (Juste, Hist. de Belgique II. 319). Gleichartig in Bayern. Die Akademie der Wissenschaften (1759) rein theoretisch; doch ist der Vorstand der Akademie zugleich Vorstand des General-Conservatoriums der wissenschaftlichen Sammlungen des Staats und einer „technischen Commission,“ die Gutachten über technische Unternehmungen zu geben hat (seit 1852.) Die Akademie der bildenden Künste dagegen (1808) ist im Grunde gleichfalls nur eine künstlerische Bildungsanstalt mit Selbstverwaltung (s. oben).

In England existirt die Royal Academy of Arts, jedoch nur als Privatgesellschaft, an deren Spitze der Monarch steht und die Ausstellungen veranlaßt und damit die Zeichenschule verbindet, ohne große Bedeutung (Franz Kugler, Kleine Schriften zur Kunstgeschichte Bd. III, S. 464). — In Dänemark besteht die Akademie der Künste schon seit 13. März 1754; dieselbe hat ihre neue Fundation durch Verordnung vom 28. Juli 1824 erhalten und ein neues Reglement am 1. März 1842. Die neuen Bestimmungen (Bekanntmachung vom 28. Juli 1857, Resolution vom 27. März 1859) haben das Element des Unterrichts darin aufgenommen und das Reglement vom 7. September 1863 mit dem jetzt durchgeführten Unterschied von Professoren und Mitgliedern dasselbe ausgebildet. — In Schweden dagegen existirt zwar ein ganzes System von Akademien. Die schwedische Akademie ist (Erlaß vom 20. März 1786) besonders für Wohlredenheit und Dichtkunst, die Akademien der Wissenschaften (seit 1739 aus einer einfachen wissenschaftlichen Gesellschaft entstanden (Grundgesetz vom 31. März 1741); neueste Organisation vom 13. Juli 1850; Akademie der Geschichte und Alterthümer seit 1753; Akademie der Landwirthschaft gestiftet den 25. December 1811 (neue Organisation vom 6. November 1857). — Die Akademie der freien Künste (errichtet 1735; Privilegium vom 5. Januar 1735; neue Organisation vom 20. Mai 1846) umfaßt alle bildenden Künste und ist zugleich die eigentliche Kunstschule

(6 Professoren, davon 4 für Malerei, 1 für Baukunst, 1 für Kunstanatomie). Daneben besteht die musikalische Akademie seit 8. September 1771, die gleichfalls eine Lehranstalt für die Musik in allen ihren Zweigen ist. Außerdem bestehen mehrere wissenschaftliche Gesellschaften. (Fahräus Administratif och Statistisk Handbok. 1864, p. 269 ff.) — Was die Gesellschaften betrifft, so unternehmen wir gar nicht, etwas Statistisches über dieselben zu sagen. Wir bemerken nur, daß die Frage und der Zweifel an dem Nutzen der Akademien schon eine alte ist. (Jacobi, über gelehrte Gesellschaften, ihren Geist und ihren Zweck 1807; außerdem Schleiermacher, Gedanken über Universitäten, S. 27. Luden, Politik §. 149 und andere mehr. Schon im vorigen Jahrhundert Justi II, §. 95. („Alles kommt auf die Ceremonie der Vorlesung an; und man sieht nicht, was diese zur Erweiterung der Wissenschaften beitragen soll" ꝛc.); vgl. §. 96. Ganz verständig ist, was Mohl Polizeiwissenschaft I, §. 86 darüber sagt. Richtig ist, was jener Franzose sagt: „Ce n'est pas l'Académie qui honore le savant mais le savant qui honore l'Académie." Eben so schlagend Mohl: „Gerade die eigenthümlichsten und kühnsten Gedanken werden leicht keinen Beifall finden bei einer Gesellschaft älterer Männer, welche einen Ruhm als ein gegen sie begangenes Unrecht zu betrachten geneigt sein kann" (a. a. O). Thatsache ist, daß noch keine Akademie je etwas Neues geleistet, sondern nur nützt durch Sammlung des Alten. Ist dazu eine Akademie nothwendig?

III. Bibliothekswesen.

Die ungemeine Wichtigkeit der Bibliotheken ist unbezweifelt. Sie besteht theils darin, daß sie allein den wachsenden Umfang der wissenschaftlichen Arbeiten beherrschen, theils aber, und nicht minder darin, daß sie in den Sammlungen der Werke das Bewußtsein und das Verständniß des geschichtlichen Werdens der großen geistigen Wahrheiten möglich machen, ja indirekt erzwingen. Dadurch ist die Oeffentlichkeit des Bibliothekswesens, welche in der Loslösung von den Berufsbibliotheken einzelner Bildungsanstalten und in der Zulassung des gesammten Publikums zu ihrer Benützung besteht, ein hochwichtiger Fortschritt; sie werden dadurch aus Lehrmitteln zu Bildungsmitteln, und es ist kein Zweifel, daß sie dieß mit der Zeit in immer größerm Maße sein werden. Eben deßhalb gehören sie unbedingt in die Verwaltung der allgemeinen Bildung, und füllen einen wesentlichen Theil des Systems derselben aus.

Die Geschichte des Bibliothekswesens beginnt mit den Fach- und

Berufsbibliotheken der wissenschaftlichen Körperschaften; das zweite Stadium liegt in der Errichtung landesherrlicher Bibliotheken mit öffentlicher Benützung; das dritte, noch kaum begonnene, wird sich erst aus der Errichtung örtlicher öffentlicher Bibliotheken ergeben. Die letztern werden bis jetzt durch die Leihbibliotheken ersetzt. Der naturgemäße Weg ist der, daß sich allmählig das Bildungsvereinswesen der Bibliothekfrage bemächtigt, und daß Vereine für öffentliche Bibliotheken der allgemeinen Bildung entstehen, wie es Vereine und Stiftungen für einzelne Berufsbildungen mit Bibliotheken gibt. Das öffentliche Recht der Bibliotheken besteht naturgemäß aus den Reglements für ihre Erhaltung, Erweiterung und Benützung. Es ist natürlich, daß jede Bibliothek ihre specielle Ordnung hat; eben so natürlich ist es, daß diese im Wesentlichen übereinstimmen. Die öffentlichen Bibliotheken stehen stets unter dem Ministerium der geistigen Angelegenheiten; die Leihbibliotheken dagegen unter der Polizei. Die Frage nach dem Eigenthumsrecht an den öffentlichen Bibliotheken gehört der Lehre von Staatsgut; für die Verwaltungslehre ist sie nur so weit von Bedeutung, als das Eigenthumsrecht des Staats im Grunde die Anerkennung der Bibliotheken als Mittel der Verwaltung enthält.

Das interessanteste System der Bibliotheken und ihres Rechts ist ohne Zweifel das französische. Bis zur Revolution bestanden, wie gegenwärtig fast ausschließlich in Deutschland, die beiden Bibliotheksysteme der ständischen (die Berufsbibliotheken, Universitätsbibliotheken und Klosterbibliotheken) und der polizeilichen Epoche (die königlichen Bibliotheken). Die Revolution erklärte sie einfach und ohne weitere Unterscheidung für Staatsgut und stellte sie in ihrer Gesammtheit — zuerst in Europa — unter die Verwaltung (Dekret vom 14. November 1789). Dieser Verwaltung wurden dann auch alle Archive des Reichs untergeordnet, und zwar auf der Grundlage, daß namentlich die Kataloge der Handschriften und Aktenstücke von allen Provinzen eingesendet und somit ein Generalkatalog der bestehenden Bibliotheken verfaßt werden sollte (Dekret vom 20—29. März 1790 und folgende). Durch Gesetz vom 7. Mess. an II. wurden dann die Bibliotheken und die Archive geschieden und die Vertheilung derselben angeordnet. Durch Dekret vom 20. Februar 1809 wurden alle Manuscripte in allen Bibliotheken als Staatseigenthum erklärt, und gleichfalls alle Archive aller Verwaltungskörper; der Grundsatz, daß von jetzt an die Veröffentlichungen nur unter Zustimmung des Ministeriums des Innern erfolgen können, war davon die nothwendige Folge, eben so die systematisch in ganz

Frankreich durchgeführte Unterscheidung der „öffentlichen“ und „nicht öffentlichen“ Bibliotheken. Das gesammte Bibliothekswesen wird dem Ministerium des Unterrichts durch Verordnung vom 11. Oktober 1832 überwiesen. Die eigentliche Verwaltung desselben, speziell die Benützung von Seiten des Publikums, ist durch die im Wesentlichen noch gültige Verordnung vom 22. Februar 1839 geordnet. An dieß Bibliothekswesen haben sich dann mehrere Einrichtungen angeschlossen, speziell die Thätigkeit der École des chartes (s. oben) und das Comité historique, reorganisirt durch Verordnung vom 14. September 1852. — Von besonderem Interesse ist das System der örtlichen Bibliotheken, die unter die Verwaltung der Municipalités gestellt werden (Erlaß vom 8. Pluv. an XI). Die Verordnung von 1839 bestimmte das Nähere über die Verwaltung. Grundsatz ist, daß diese Bibliotheken auf Kosten der Körperschaften erhalten werden, denen sie gehören, während jedoch der Minister die Bibliothekare ernennt. Die Regierungsbibliotheken (non ouvertes au public, wesentlich die Archive der Körperschaften) sind als Eigenthum des Staats erklärt und ihre Verhältnisse durch mehrere Erläße geordnet (Erlaß vom 12. December 1852, vom 14. Februar 1853). Angeblich soll es mehr als 200 solcher örtlichen Bibliotheken in Frankreich geben (A. Grün bei Block, art. Bibliothèques).

Auf diese Weise ist das französische Bibliothekswesen ein einheitlicher Verwaltungszweig, in welchem zwar einerseits die ständischen Unterschiede weggefallen sind, aber auch die selbständige Bewegung der Verwaltung der einzelnen Bibliotheken fehlt. Der Charakter des deutschen Bibliothekswesens ist dem gegenüber ein wesentlich verschiedener. Dieselben waren bis zum achtzehnten Jahrhundert Eigenthum der Universitäten und Stiftungen, und standen ganz unter der Verwaltung derselben. Erst mit der Mitte desselben nahmen sie den Charakter öffentlicher Anstalten an, mit freier Benützung in der Bibliothek; auf derselben Grundlage werden die neuen Hofbibliotheken errichtet. Jede derselben erscheint aber als etwas ganz selbständiges und hat daher meist ihre eigene Verwaltung; die Bibliothekare sind Staatsdiener und sie erscheinen im Budget. Für Oesterreich besteht ein Reglement von 1825, welches für die innere Ordnung und Verwaltung der öffentlichen Bibliotheken maßgebend ist; die Benützung derselben für das ganze Publikum ist erst durch Erlaß vom 9. Februar 1854 gestattet und geregelt (s. Stubenrauch II. 422). Das Eigenthumsrecht ist nur bei einzelnen Bibliotheken überhaupt zur Sprache gekommen; das Recht der einzelnen, noch bestehenden Corporationen auf ihre Bibliotheken ist nirgends bezweifelt. Es gibt daher überhaupt kein allgemeines Bibliothekswesen in Deutschland, noch auch in seinen einzelnen Staaten. Jede

Bibliothek hat ihre eigenen Reglements; die öffentlichen Bibliotheken stehen jedoch wohl fast ausschließlich unter dem Ministerium des Unterrichts. Preußen (s. Rönne, Staatsrecht II. 231). Oertliche Bibliotheken sind so gut als gar nicht vorhanden. Württemberg (Bibliotheken und ihre Ordnung bei Mohl, Verwaltungsrecht §. 218). Die bayerische Hof- und Staatsbibliothek steht unter dem Ministerium des Innern (Pözl, Verwaltungsrecht §. 197). Die Göttinger Universitätsbibliothek empfing ihre erste Vorschrift 1782; verbessert 1794 (s. Meiners Geschichte der deutschen Universitäten I. 67).

Das Leihbibliothekswesen, früher zum Theil im Sinne des alten Preßrechts der Censur unterstehend, fällt jetzt unter das Gewerberecht als concessionirtes Gewerbe (Rönne I. 94; Stubenrauch I. 398). In England erste Leihbibliothek im achtzehnten Jahrhundert; 1725 war in London noch keine. (Buckle, Geschichte der Civilisation I. 371.) Die Leihbibliothek des Zion College seit 1697 gehörte dem Klerus. (Ueber Volksbliotheken s. unten.)

IV. Oeffentliche Sammlungen.

Die öffentlichen Sammlungen haben sowohl in ihrer Bedeutung wie in ihrem öffentlichen Recht eine den Bibliotheken durchaus entsprechende Stellung. Es läßt sich jedoch nicht läugnen, daß die für die Berufsbildung bestimmten Sammlungen weit rationeller hergestellt sind, als die der allgemeinen Bildung, namentlich die Kunstsammlungen, da die letzteren meist aus Liebhabereien stammen und in keiner organischen Verbindung mit der Volksbildung stehen, während die ersteren durch den praktischen Zweck, aus dem sie hervorgegangen, in Objekt, Erweiterung und Verwaltung beherrscht werden. Das einzige organische Element bei den großen Sammlungen (Museen und Galerien aller Art) besteht in der Verbindung ihrer Benützung mit gewissen Berufsbildungen. Sie sind ein sehr schätzbares Material für die höhere allgemeine Bildung; allein für ihre rechte Verwerthung ist außerhalb der Berufsbildung noch fast alles zu thun.

Ueber die Einrichtungen zur Conservation der Kunstdenkmäler in Frankreich (und Belgien) Fr. Kugler, Kleine Schriften zur Kunstgeschichte Bd. III. S. 464 ff. Errichtung einer Abtheilung unter der Direction des beaux arts für die Monuments historiques mit einem Inspecteur, einem Comité historique mit den Inspecteurs particuliers (Correspondenten) nebst einer eigenen Commission des monuments historiques. Das historische Museum zu Versailles, ebend. S. 476 ff.

Vergl. für Frankreich die verschiedenen Andeutungen bei Block. Für Oesterreich Stubenrauch I. 561. Für Preußen: Rönne II. 463. — Von besonderem Interesse sind die historischen Sammlungen aller Art, in deren Erhaltung und wissenschaftliche Verwerthung sich die Verwaltungen und die Vereine theilen. In Frankreich steht diese Erhaltung und Verwerthung direkt unter dem Ministère de l'Intérieur seit 1830; seit 1853 unter dem Ministère d'Etat, mit einem eigenen Fonds (900,000 Fr.) und eigenen Angestellten P. Merimée bei Block, Monuments historiques. In Oesterreich ist eine Centralcommission zur Erhaltung der Baudenkmäler errichtet (Entschließung vom 31. December 1850) und wird durch Vereine unterstützt. Aehnliches geschieht in Belgien und andern Staaten. — Preußen: Verordnung über die Aufstellung und Aufgaben des Conservators der Kunstdenkmäler (Rönne, Staatsrecht II. §. 231 und 463). — Bayern: die Central-Gemälde-Gallerie ist eine organisirte Verwaltungsstelle, welche die Sammlungen zu München, Schleißheim und Lustheim, dann zu Augsburg und Nürnberg und das Kupferstichkabinet in München umfaßt (organisirt am 3. Juni 1851. Pözl, Verwaltungsrecht §. 198). Andere Sammlungen verschiedener Art bei Pözl, ebend. §. 197. Sie stehen größtentheils unter der Akademie der Wissenschaften. Staatsrechtliche Eigenschaft dieser Sammlungen; Pözl, Verfassungsrecht S. 237. Die Sammlungen Württembergs als Gegenstand des öffentlichen Rechts bei Mohl, Württemb. Verwaltungsrecht §. 218 (Bibliotheken, Naturaliensammlungen, Antiquitäten und Kunstsammlung).

V. Theater.

Die Bedeutung und der Einfluß, welche öffentliche Schaustellungen zu allen Zeiten ausgeübt haben, speciell aber ihre Stellung zur allgemeinen Bildung sind von jeher anerkannt, und Gegenstand vielfacher Untersuchung gewesen. Allein das Verhältniß zur Verwaltung, oder die Theilnahme des Staats an Inhalt und Form ihrer Leistungen bedarf einer selbständigen Darstellung, die namentlich die heutigen vielbesprochenen und doch zum Theil sehr unklaren Beziehungen der Verwaltungen zum Theaterwesen auf ihren natürlichen Inhalt zurückführt.

Es ist natürlich, daß auch die öffentlichen Schaustellungen den Charakter der Gesellschaftsordnungen tragen, für welche sie bestimmt, und daß dieser Charakter über ihr öffentliches Recht entscheidet. In der Geschlechterordnung sind sie Waffenspiele, bei denen jeder Einzelne für sich selbst sorgt. Die Blüthezeit Griechenlands zeigt uns die Theater als Darstellung großer ethischer Ideen und scheidet zuerst die Kunst von

jedem öffentlichen Zwecke. Die Circenses dagegen lassen sie als Unterhaltungen der besitzlosen Klasse erscheinen — ein Tribut der Besitzenden an die arbeitslosen Nichtbesitzenden. In der ständischen Epoche schließt sich das Theater an den großen berufsmäßigen Träger der allgemeinen Bildung, die Kirche; Gegenstand und Zweck liegen im Gebiete der kirchlichen Ideen und Traditionen. Erst mit dem selbständigen Auftreten des Königthums ändert sich dieß. Das Theater wird eine Festvorstellung; es hat keinen anderen Zweck mehr als den der Unterhaltung, und muß sich daher jetzt an den Ideenkreis der allgemeinen Bildung anschließen, das enge Gebiet der Kirche verlassend. Das ist der entscheidende Wendepunkt für das Theaterwesen. Ihm entsprechend bleiben die Schauspiele während der Epoche der königlichen Herrschaft wesentlich innerhalb des Kreises der Schicksale und Ideen, welche die Throne umgeben; den Uebergang zum Volksschauspiel bildet dagegen allmälig die Komödie, die sich mit dem bürgerlichen Individuum befaßt, bis endlich die Idee des der staatsbürgerlichen Gesellschaft entsprechenden Theaters mit den großen deutschen Dichtern auftritt. Nicht in ihrer höhern Kunst, sondern darin lag die unwiderstehliche Gewalt der Stücke von Männern, wie Lessing, Goethe und Schiller, daß sie nicht mehr die großen sittlichen Thatsachen für sich, sondern den Kampf des Individuums ohne Rücksicht auf Rang und Stand in und mit ihnen verfaßten. Der Drang jener Epoche des Werdens der freien Gesellschaft, der die geistige That in das Herz des Einzelnen verlegte, und dadurch das freie Volk bildete, fand sich jetzt auf dem Theater in den neuen Schauspielen zum objektiven Ausdruck gebracht; auch hier riß sich das Individuum von der ständischen, herrschenden Ordnung los, und so entstand die Zeit, in der das Theater aus einer vorzugsweise fürstlichen Unterhaltung zu einem ethischen Bildungsmittel sich erhob. Die Folge davon aber war materiell natürlich die, daß es nunmehr auch den Charakter einer öffentlichen Anstalt verlor, und als Unternehmung auf diejenigen angewiesen ward, für die es arbeitete. So ward das Theater ein Gewerbe im höheren Sinne des Wortes. Allein das ethische Element lebte in ihm fort; die griechische Tradition und die Weihe, die ihm die großen Dichter gegeben, erhielten das Bedürfniß nach dem reinen Kunstgenuß; die höhere Bildung der höchsten Gesellschaftsklassen forderte, in Gemeinschaft mit der rationellen Erkenntniß des Einflusses, den jede Schaustellung auch auf das freieste Individuum behält, daß die freie Kunst in dem dienstbaren Gewerbe erhalten werde; und dafür boten die, die sociale Revolution überdauernden fürstlichen Theater die natürliche Grundlage. Auf diese Weise entstand das gegenwärtige Verhältniß des Theaterwesens zur Verwaltung, und es muß dasselbe in seinen Grund-

zügen als ein dauernd richtiges anerkannt werden. Dasselbe enthält zwei Theile. Einerseits sind die Theater förmliche öffentliche Bildungsanstalten, bei denen der Erwerb das Untergeordnete, und die Erhaltung der edleren Kunst die eigentliche Aufgabe ist. Andererseits sind dieselben einfache Gewerbe, welche ihre Leistungen nach den Voraussetzungen eines möglichst großen Reinertrages einrichten müssen. Die ersten sollen die classische Kunst vertreten, die letzteren werden der Unterhaltung und Erholung dienen. Für diese zu sorgen ist keine Aufgabe der Verwaltung; die erstere aber um des Ertrags willen in Frage zu stellen, ist ein Irrthum über das Wesen einer öffentlichen Anstalt. Die gewerblichen Theater dürfen daher nie eine öffentliche Unterstützung empfangen; die Theater der Kunst dürfen nie in Gefahr kommen, derselben entbehren zu müssen. Die ersten verwalten sich selbst und stehen nur unter der sittenpolizeilichen Aufsicht, sowie unter dem Princip der gewerblichen Genehmigung; die letzteren sollten ein Gebiet des Cultusministeriums bilden, und sich mit ihren Leistungen und Bestrebungen an die höchsten Bildungszustände der Völker anschließen. Es ist daher eben so wenig richtig, nur gewerbliche, als nur Hof- (oder National)theater zu haben, wie es falsch ist, von diesen innerlichst verschiedenen Anstalten gleiche Funktionen zu verlangen. In der That steht auch die Verwaltung in den meisten Staaten Europas mit dem öffentlichen Rechte des Theaterwesens auf diesem allein richtigen Standpunkt.

Die drei Punkte, in welchen sich dieß öffentliche Recht zusammenfaßt, sind die Subvention der Kunsttheater, die gewerbliche Concession der Unterhaltungstheater und übrigen öffentlichen Schaustellungen, und die Schaustellungspolizei, die als einfache Sittenpolizei bei den Schaustellungen, und noch immer auf dem Continent als Theatercensur bei den Schauspielen auftritt. Für Frankreich s. die ziemlich ausführliche Literatur und einen kurzen, aber guten Artikel von Ch. Tranchant bei Block. Hauptgesetz ist bisher das Decret vom 11. December 1824. Neueste Verordnung vom 6. Januar 1864; Aufhebung aller bisherigen ausschließlichen Privilegien jedoch mit Beibehaltung der Subventionen. (Austria 1864. S. 92. 93). Oesterreich mit einer ganzen Reihe von einzelnen Verordnungen (Stubenrauch I. S. 399 und II. S. 430). Preußen, namentlich Entwicklung des gewerblichen Moments (Rönne II. S. 402), der Theatercensur I. S. 89. 90. Bayern, Hof- und Nationaltheater in München (Pözl, Verwaltungsrecht §. 198).

VI. Bildungsvereinswesen.

Wir umfassen nun mit dem Ausdruck Bildungsvereinswesen die Gesammtheit dessen, was ohne Unterstützung von Seiten der Regierung von den gesellschaftlichen Elementen selbst für die allgemeine Bildung geschieht. Dieß ganze Gebiet ist sehr leicht in seinem Princip, aber sehr schwer in seinen einzelnen Grenzen und in seinem Recht aufzufassen und zu bestimmen. Das erste ist schon angedeutet. Es enthält denjenigen Proceß, durch welchen die Hebung der niederen Klasse durch die Theilnahme und Hülfe der höheren, oder durch eigene Anstrengungen vermöge der Entwicklung des geistigen Lebens vor sich geht. Dieser Proceß aber umfaßt zugleich das Vorbildungswesen in den Sonntags- und das Fachbildungswesen in den Fortbildungsschulen, so daß es äußerst schwierig ist, hier den Punkt zu bezeichnen, auf welchem das allgemeine Bildungswesen sich von dem Berufsbildungswesen scheidet. Eben deßhalb läßt sich auch schwer von einem selbständigen öffentlichen Recht desselben reden. Das ganze Gebiet ist für die Verwaltungslehre wichtiger als für das Verwaltungsrecht. Es ist kaum etwas anderes hier thunlich, als die zu Tage tretenden Erscheinungen festzustellen und ihre Bedeutung klar zu machen.

Diese Erscheinungen nun zeigen uns zwei Dinge, welche gemeinsam den Kern des gesellschaftlichen Lebens unserer Zeit bezeichnen; einerseits daß die hohen Klassen selbstthätig eingreifen, um den niederen zu helfen, andererseits daß die letzteren beginnen, sich werkthätig selbst zu helfen. Das, was in diesem Sinne im Gebiete des allgemeinen Bildungswesens geschieht, ist nur ein Theil und Glied des großen Processes, der unser Jahrhundert charakterisirt, und den wir die gesellschaftliche Verwaltung nennen können. Die Verwaltungslehre hat in ihrem letzten Gebiete sich spezieller damit zu beschäftigen; hier kommt es nur darauf an, die betreffenden einzelnen Erscheinungen zu bezeichnen.

Wir rechnen dahin zunächst das ganze Gebiet der wirthschaftlichen Bildungsvereine, die zwar stets einen nächstliegenden wirthschaftlichen Zweck haben, aber andererseits eben so sehr zur allgemeinen Bildung beitragen (Gewerbevereine, landwirthschaftliche Vereine u. a.). In hohem Grade beachtenswerth aber ist das, was in dem geselligen Verein in der neueren Zeit vor sich geht. Fast allenthalben ist das Element der reinen Geselligkeit von der bildenden Aufgabe derselben durchdrungen, namentlich indem sich dieselben zu Lesevereinen theils geradezu umgestalten, theils die letztern an sich anschließen. An dieß Vereinswesen knüpfen sich die öffentlichen Vorträge aller Art, die trotz vieler verkehrten Versuche dennoch von Jahr zu Jahr ein wichtigeres Element der

allgemeinen Bildung werden. Bisher zufällig und unorganisch, werden sie erst dann ihre ganze Bedeutung entfalten, wenn sie durch das regelmäßig durchgeführte Princip der Entgeldlichkeit im Stande sein werden, aus den Männern des öffentlichen Vortrages einen Stand zu machen, wie die Tagespresse es aus den Publicisten gemacht hat, so daß es möglich sein wird, in dem Vortrag einen Lebensberuf zu finden. — Endlich bilden die Bibliotheken ein wichtiges Element der allgemeinen Bildung. Dieselben sind für die niederen Klassen noch wenig organisirt, zum Theil gar nicht vorhanden, obwohl das Bedürfniß nach ihnen mit jedem Tage wächst. Die Zeit wird kommen, wo Vorträge und Bibliotheken ein Ganzes bilden werden; es wird sich der in beiden im Keime liegende Proceß zu einem großen Ganzen entfalten; es wird jeder Ort, jede Gemeinde, jeder Verein erst dann seiner Zeit zu entsprechen glauben, wenn er seine Bibliothek, seine Vorträge, sein geistiges Leben hat; und mit gerechtem Stolz sagen wir es zum Schlusse dieser Darstellung: Die Zukunft Europas und vor allem die natürliche Hegemonie der deutschen geistigen Entwicklung beruht darauf, daß im Gegensatz zur römischen Welt und ihren öffentlichen Spielen mit all ihrer Verderbniß die germanische Welt auch in der geistigen Bewegung den Genuß nur in Verbindung mit der Arbeit sucht und findet. Möge der Genius des deutschen Volkes ihm dieses unschätzbare Kleinod, diese ewig junge Mutter alles wahren Fortschrittes, lebendig erhalten!

Dritter Abschnitt.

Die Presse.

I. Allgemeiner Charakter.

Indem wir nun im Folgenden zum letzten Gebiet des öffentlichen Bildungswesens, der Presse, übergehen, müssen wir zuerst den Standpunkt feststellen, von welchem aus die Verwaltungslehre und das Verwaltungsrecht dieselbe aufzufassen haben.

Eine Reihe von geschichtlichen Gründen hat es hervorgebracht, daß man im öffentlichen Recht die Presse nur als Gegenstand der negativen Thätigkeit der Verwaltung, der Polizei, betrachtet, und daher den Gedanken des Preßrechtes und Preßwesens mit dem der Preßpolizei fast für identisch hält. Das mag seine Berechtigung haben, so lange man die Verwaltung selbst nur als das Verwaltungsrecht auffaßt. So wie man aber die Idee der Verwaltung selbst an die Spitze stellt,

muß man auch in der Presse etwas anderes und höheres sehen, als einen Faktor des Gesammtlebens, bei dem es vor allem darauf ankommt, ihn innerhalb seiner Gränzen zu halten und seine Gefahren zu bekämpfen.

In der That ist die Presse etwas Anderes. Die Presse im weitesten Sinne des Wortes, als die Gesammtheit aller durch den Druck veranstalteten Vervielfältigungen geistiger Arbeiten, ist vielmehr derjenige Proceß, in welchem durch beständige gegenseitige Einwirkung des Einzelnen auf das Ganze und des Ganzen auf den Einzelnen die allgemeine Bildung erzeugt und gefördert wird.

Dieses Wesen und diese Fähigkeit der Presse liegen nun ihrerseits in der Natur der Buchdruckerei, die eben dadurch die wichtigste welthistorische Erscheinung geworden ist. Diese Natur der Buchdruckerei hat der geistigen Arbeit einen Charakter gegeben, der zu keiner anderen Zeit vorhanden, oder auch nur denkbar war. Sie ist durch den Druck eine Arbeit Aller für Alle geworden. In diesem Wesen der Presse laufen zunächst alle Momente derselben, wie in einem gemeinschaftlichen Mittelpunkte zusammen. Denn durch dasselbe ist sie berufen, dasjenige Bildungsmittel zu sein, das zunächst weder in Inhalt noch in Form, in Gegenstand noch in Behandlungsweise, in Zeit noch in Umfang begränzt ist, wie die bisher bezeichneten Formen des allgemeinen Bildungswesens. Sie kennt weder Unterschiede des Standes noch der Fähigkeiten, weder Beschränkungen in Beziehung auf das Objekt, noch auf die Art und Weise, es zu behandeln. Sie vermag in jedem Augenblick sich demjenigen Gebiet des Lebens zuzuwenden, welches einer Untersuchung und Anregung bedarf, und fordert an sich weder eine besondere Vorbildung, noch auch bestimmte Zeit, noch bestimmte Anstrengung, noch setzt sie Erfolge in einem Punkte voraus, um zu einem anderen überzugehen. Vor allem aber hat sie nicht den Charakter einer öffentlichen Anstalt, sondern sie beruht allein auf der Theilnahme der Einzelnen an dem, was sie leistet. Indem sie durch dieß, was sie leistet, das innerste geistige Leben der Menschen erfaßt, besitzt sie die Fähigkeit und mit derselben auch die Bestimmung, als eine sittliche Macht und damit als ein Beruf für diejenigen zu erscheinen, die sich ihr widmen, während sie anderseits, indem ihre Leistungen sich wirthschaftlich verwerthen, wieder materiell den Charakter und damit auch die Natur eines wirthschaftlichen Unternehmens empfängt. Sie ist dadurch diejenige Form des Bildungswesens, in welcher die Förderung der allgemeinen Bildung als Sache der Einzelthätigkeit erscheint. Sie ist dadurch zunächst ihrem ganzen Wesen nach vollständig unabhängig

von der Verwaltung und beruht in dem, was sie bietet, nur auf den sittlichen oder wirthschaftlichen Motiven, welche den Schriftsteller einerseits bei dem, was er schreibt, und den Leser anderseits bei dem, was er liest, leiten.

Durch dieß Vorherrschen der individuellen und zufälligen Momente scheint nun die Presse zunächst ein ganz chaotischer, keiner festen Organisation fähiger, in Umfang und Inhalt, Werth und Erfolg ganz unberechenbarer, rein zufälliger Proceß zu sein, der dennoch in Form, Umfang und Inhalt das ganze geistige Leben der Gemeinschaft umfaßt, gleichsam die unorganische Form der Selbsthülfe im Gebiete der allgemeinen Bildung, die aber mit den gewaltigsten, und wieder durch den Mangel jeder Organisation gefährlichsten Kräften ausgestattet ist; ausgestattet mit der Möglichkeit für den Einzelnen, die allgemeine geistige Thätigkeit seiner individuellen Anschauung zu unterwerfen und jene dadurch im Guten wie im Bösen zu beherrschen, ausgestattet aber auch mit der Möglichkeit von Seiten des Publikums, nicht bloß gegen das Beste indifferent zu bleiben, sondern nur dasjenige zu wollen und dadurch ins Leben zu rufen, was als ein Uebles erkannt werden muß. Mag man über die Presse denken, wie man will, immer wird bei der ungeheuren Masse, die einem hier entgegen tritt, dieser erste Eindruck einer elementaren Gewalt mit scheinbar unberechenbaren Kräften und Erfolgen der erste und herrschende sein.

Ohne allen Zweifel nun ist eine solche Vorstellung falsch. Auch hier ist die Macht des Gesammtlebens selbst über diese freieste und unbeschränkteste Form der individuellen Thätigkeit so groß, daß die letztere von dem ersten einerseits gewisse äußere gemeingültige Formen ihrer Erscheinung annimmt, die auch für das Verhältniß der Verwaltung von Bedeutung werden, andrerseits aber von einem Geiste erfüllt, und im Großen und Ganzen auch bestimmt und beherrscht wird, der, über alle einzelnen Erscheinungen hinausgehend, das eigentliche — wir würden sagen organische Wesen der großen, so unendlich wichtigen Funktion der Presse ausmacht. Die Verwaltungslehre ist nun wohl berechtigt, ehe sie auf die Stellung des Staats und seiner Aufgabe gegenüber der Presse eingeht, sich von diesem höheren und allgemeineren Wesen derselben Rechenschaft abzulegen; denn zuletzt wird es die diesem Wesen inwohnende Macht sein, welche jenes Verhältniß der öffentlichen Macht zu diesem Faktor des geistigen Gesammtlebens bedingt.

Die Darstellung des Preßwesens gehört zu denen Theilen, in welche sich Verwaltungslehre und Recht am deutlichsten scheiden. Die erstere

fordert das Verständniß der äußeren und inneren Natur der Presse, diese aber ist eben die rechtliche Consequenz derselben. Eine Reihe von Gründen hat bewirkt, daß die Verwaltungslehre sich mit der erstern so gut als gar nicht beschäftigt, und bloß beim Recht stehen geblieben ist. Daher stammt unserer Ueberzeugung nach der Mangel einer Geschichte, auch des Preßrechts, und das theilweise sich Verlieren der Literatur des letzteren in Einzelheiten. Uebrigens aber fehlt, so viel wir sehen — wohl eng mit dem obigen zusammenhängend — das theoretische Verständniß der Presse als eines organischen Bildungsmittels, das im vorigen Jahrhundert viel klarer und bewußter als im gegenwärtigen ist; auch in der Staatswissenschaft, z. B. Berg, Polizeirecht Bd. II. Buch 3, S. 336 ff.; sie erscheint später beinahe ausschließlich als ein Faktor der Entwicklung der Verfassung; daher auch die polizeiliche Anschauung bei der Behandlung der Presse vorwaltet.

II. Die ethische und die sociale Funktion der Presse.

Obwohl nämlich jede einzelne Erscheinung der Presse zunächst als freie Aeußerung des Einzelnen, als der höchste Ausdruck der Individualität auftritt, und obgleich sie sich vermöge ihrer vollkommenen Freiheit in Umfang, Form und Inhalt in so verschiedenen Gebieten bewegt, daß sogar die innere geistige Verbindung für das Bewußtsein des Einzelnen verschwindet, so ist sie dennoch im Großen und Ganzen von einem und demselben Gesetze beherrscht, das aus dem Zusammenwirken ihres geistigen Inhalts und ihrer äußeren Form entsteht. Alles was sie producirt, producirt sie für alle. Sie kann gar nicht anders, als die geistigen Güter, die sie enthält, allen Persönlichkeiten, ohne Unterschied der Vorbildung, des Ranges und Standes, darbieten. Sie ist das einzige Mittel, die geistigen Güter des Einzelnen zum Gemeingut aller zu machen, und zwar in der einzigen Form, in der ein jeder fähig ist, fast ohne Unterschied seiner Lebensverhältnisse, sich dieselben anzueignen. Sie ist daher, mag sie erscheinen, wie und worunter sie will, ein organischer Theil, ja der eigentliche Träger des allgemeinen Bildungswesens. Allein sie ist nicht bloß das. Je weiter unsere Erkenntniß menschlicher Dinge schreitet, um so klarer wird es uns, daß die geistigen Güter die erste Bedingung des wahren Fortschrittes sind. Durch die Presse gelangt daher die eigentliche höchste Gewalt der geistigen, und mit ihr der volkswirthschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zum Ausdruck; ohne sie ist dieselbe gar nicht zu erreichen; jede Arbeit für sie, mag sie in was immer für einer Form erscheinen, ist eine Arbeit für diesen Fortschritt, und jede in ihr

ausgesprochene Wahrheit bildet mindestens diejenige Linie, hinter welche die menschliche Entwicklung nicht mehr zurücksinken kann.

Die Presse ist daher, neben ihrem rein objektiven Inhalt, vor allen Dingen durch ihr Verhältniß zu den geistigen Gütern, die sie als Thatsachen des Gesammtlebens constatirt, und die sie zu öffentlichen Wahrheiten macht oder ihnen den Schein derselben gibt, zunächst eine ethische Macht. Sie ist aber, indem durch sie diese Güter zu einem Gemeingut aller Stände und Klassen ohne Unterschied der Person und Stellung werden, ein gewaltiger — vielleicht der gewaltigste — Faktor der gesellschaftlichen Bewegung. Und so tief oder so hoch sie stehen mag, niemals wird sie ganz dieses Bewußtseins entbehren, und niemals wird man dieß bei ihrer Beurtheilung vergessen. Um so weniger, als dasselbe auch für die Bildung des Rechts der Presse zu einem entscheidenden Faktor wird. Jene beiden Elemente nämlich sind es, welche die öffentliche Stellung der Presse in allen ihren Formen beherrschen. Es ist nothwendig, sie speziell ins Auge zu fassen.

Das hohe ethische Element der Presse zeigt sich zunächst bei den Arbeitern in derselben, dann in der öffentlichen Forderung an das, was sie leistet. Und es hat einen hohen Werth auch für die eigentliche Preßfrage, dieß so bestimmt als möglich zu formulieren.

Zuerst und vor allem wird und soll dieß ethische Bewußtsein den Schriftsteller erfassen. Es gibt kaum etwas in der Welt, das einen so großen Reiz auf den lebendigen Geist ausübte, als die Möglichkeit, vermöge der allgemeinen Veröffentlichung mit seiner individuellsten geistigen Arbeit, mit dem individuellsten Denken und Wollen, mit der individuellsten geistigen Gestalt in Wissen und Glauben aus sich selbst herauszutreten, und etwas für das Ganze zu sein und zu thun. Das hat für jeden seiner geistigen Kraft bewußten Mann zu allen Zeiten etwas unendlich Erhebendes gehabt. Es hat zu den kühnsten Dingen begeistert, den größten Muth eingeflößt, die mächtigsten Arbeiten der Menschen hervorgerufen. Es hat seinen höchsten Lohn in sich, indem es den Menschen über sich selbst erhebt, und die enge Schranke der Individualität aufhebt, um sich mit seinen innersten Bestrebungen dem Ganzen hinzugeben. Allein eben weil das, was der Einzelne auf diese Weise dem Ganzen gibt, Eigenthum des Ganzen wird, ist die bloße Befriedigung, die darin liegt, für edlere Gemüther nicht genug. In dem Bewußtsein der Macht, welche sie ausüben, und der Bescheidenheit, welche jeden edler gearteten Geist erfaßt, wo er dem Leben des Ganzen mit seiner subjektiven That entgegentritt, erfaßt ihn das tiefe sittliche Gefühl der hohen Verantwortlichkeit, die der Schriftsteller gegenüber der Gesammtheit hat, für die er arbeitet. Das ruft wieder das

Streben hervor, nun auch das Beste zu leisten, was die höchste eigene Kraft zu leisten vermag, und dadurch, durch das eigene Schaffen, ein Theil des Lebens der andern, ja ein Theil der selbstwirkenden Geschichte des menschlichen Geistes zu werden. Und in diesem Bewußtsein, in dieser hohen sittlichen Verantwortlichkeit liegt die eigentliche Würde der Presse, das lebendige Element ihrer Ehre, der feste Halt für die Idee, daß sie, wie jedes Einzelne eines Einzellebens an einer großen gemeinsamen Aufgabe thätig ist, dem Arbeiter in ihr einen Lebensberuf zu geben. Das ist es, was sie zuletzt über das, allerdings mit ihr geborene und sie nie verlassende gewerbliche Element, ihrem wirthschaftlichen Körper, erhebt; das ist aber auch zugleich die Quelle ihres ethischen Rechts — und am Ende ist alles positive Recht doch nur der formelle bestimmte Ausdruck einer höhern in ihm lebendig werdenden sittlichen Idee. Und dieß ethische Element, das zunächst wohl nur in dem Einzelnen lebt, umgibt alsbald die öffentliche Arbeit desselben mit einer Sphäre von Forderungen, die, ausgesprochen oder nicht, unabweisbar bleiben, und deren Erfüllung oder Nichterfüllung an den Schriftsteller zuletzt mit unvermeidlicher Gewalt ihr unerbittliches Maß legen.

Diese Forderungen nun sind zweierlei Natur. Die erste ist die nächste, aber sie gehört dem speziellen Bildungswesen. Sie will Wahrheit und Gründlichkeit. Ihr Organ ist die Kritik; ihre Form ist das Auftreten des Einzelnen gegen den Einzelnen. Eben darum gehört sie nicht der Verwaltung; anders ist es mit der zweiten Forderung.

Diese Forderung liegt nun tiefer, als in der einzelnen Wahrheit, und ist allgemeiner, als jeder Gegenstand, den die Presse erfassen mag. Sie geht davon aus, daß die letztere, indem sie ihrem Wesen nach für die Gemeinschaft der Menschen arbeitet, auch keine andern Interessen und Aufgaben kennen und vertreten darf, als die, welche mit der höheren Entwicklung dieser Gemeinschaft in Harmonie stehen. Und diese Forderung gilt für alle Schriftsteller, für alle Formen und Gebiete der Presse in gleicher Weise, mit gleichem Ernste. Denn trotz ihrer hohen sittlichen Bestimmung hat die Presse wie wenig andere Dinge die Fähigkeit, statt ihrer großen, jener Entwicklung der Gesammtheit und damit der Harmonie der höchsten Interessen dienenden Idee für Sonderinteressen verwendet zu werden. Das nun ist im Geiste jener Idee nicht bloß eine wahre Gefahr für die harmonische Entwicklung des Ganzen, sondern es ist ein tiefer sittlicher Widerspruch mit jenem ethischen Wesen der Presse selbst; es ist eine verdammenswerthe Verläugnung ihrer wahren Bestimmung; in ihm, und in ihm allein besteht das, was wir den Mißbrauch der Presse nennen.

Und dieser Mißbrauch der Presse enthält nach der Natur des letztern nicht bloß eine einzelne gefährliche That, sondern er ist vielmehr eine in das gesammte Bildungswesen der Völker tief eingreifende, in ihren Folgen gar nicht zu berechnende gefährliche und fortwirkende Arbeit eines Uebels, die sich an jeden Leser wendet und jeden zu sich hinabzuziehen sucht.

Beides nun, das Verständniß der hohen Bestimmung der Presse und das der Gefahr ihres Mißbrauches sind mit der Presse zugleich entstanden. Beides sucht daher, in der Gemeinschaft der Menschen lebendig, auch nach einem Ausdruck, und zwar nach einem Ausdruck im öffentlichen Recht. Aber dieses Streben, das Wesen der Presse nicht bloß als einen Naturproceß des geistigen Lebens, sondern auch als einen organischen Theil des öffentlichen Rechts zu erfassen, gewinnt nun erst seine Gestalt durch das zweite Element der Presse, das sociale.

Für die richtige Beurtheilung der großen socialen Funktion der Presse muß man nun nicht etwa bei den Gegensätzen der staatsbürgerlichen Gesellschaft stehen bleiben. Dieselbe ist vielmehr für alle gesellschaftlichen Zustände gültig, und hat in allen Epochen der socialen Entwicklungen und Kämpfe denselben Inhalt, denselben Einfluß und dieselben Gefahren.

Indem nämlich die Presse in jeder Form für die Bildung Aller ohne Unterschied der Stellung arbeitet, vertritt sie, gleichviel ob mit oder ohne Bewußtsein, ob in diesem oder jenem Gebiete, die hohe Idee der für Alle gleichen persönlichen Bestimmung, und verleiht zugleich durch ihren Inhalt, die Kenntnisse und Anschauungen welche sie verbreitet, allen Persönlichkeiten ohne Unterschied die Mittel, diese Bestimmung durch Denken und Lernen auch wirklich zu erreichen. Sie erzeugt daher durch ihre allgemeine, öffentliche und nie ermüdende Arbeit die gleiche Befähigung aller Klassen, eine Gleichheit, welche im übrigen System des öffentlichen Bildungswesens nicht erreicht werden kann. Sie begründet aber ferner eben vermöge dieser gleichen geistigen Fähigkeit den Drang nach Gleichheit auch im wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Leben; positiv, indem sie ihren Inhalt, die geistigen Güter jedem Einzelnen in der Gemeinschaft mittheilt, negativ dagegen gegenüber den historisch entstandenen und nur äußerlich berechtigten Unterschieden der Klassen, Ständen und Einzelnen, indem sie für jeden Unterschied in der öffentlichen Berechtigung auch einen Unterschied der persönlichen Befähigung fordert. Sie wird dadurch, bloß durch die Thatsache ihres Daseins, der lebendige Faktor der werdenden Gleichheit des öffentlichen Rechts, und erzeugt andererseits eine Gemeinschaft der Ansichten und des Wollens in öffentlichen Dingen, welche

jeder Ausschließlichkeit, die nicht zugleich geistig berechtigt ist, feindlich entgegentritt. Sie ist damit das eigentliche Element der beständigen socialen und politischen Entwicklung, die sie in allen Formen, wenn auch in verschiedenem Maße, fördert. Ihr Geist ist und wird ewig bleiben das Streben und Ringen nach einer neuen, rein auf der geistigen Welt ruhenden Ordnung des gesammten öffentlichen Lebens.

Allein eben in diesem selben Moment, durch welches sie im Namen der höhern Bestimmung der Menschheit den Unterschied theils ausgleicht, theils offen bekämpft, wird sie zugleich eine gewaltige sociale Macht und eine nicht minder gewaltige sociale Gefahr. Denn wenn es neben dem historischen auch einen ethischen Werth der Geschichte der Gesellschaft und ihrer Bewegungen gibt, so besteht derselbe zweifellos darin, daß dieselbe Einen großen Satz beweist, ja als Gesetz dieser Bewegung hinstellt. Es ist wahr, daß zu allen Zeiten und bei allen Völkern der Gegensatz der niederen Ordnungen gegen die höheren lebendig ist, und daß ewig die ersteren bereit sind, durch das rein physische Element ihrer Masse und ihrer Gewalt in die höheren Ordnungen hineinzudringen, oder sich von der natürlichen Herrschaft, welche die letzteren über die ersteren stets ausüben, durch materielle Bewältigung derselben zu befreien. Es ist ferner wahr, daß diese Neigung durch nichts so sehr zur offenen That angereizt werden kann, als durch das Wort. Und ein solches Wort besitzt seine wahre Macht nicht dadurch, daß es zu augenblicklicher Gewaltthat aufregt, und die vorher schon Willigen um einen Führer sammelt; denn diese Gewaltthaten sind vorübergehend, und enden selbst bei den furchtbarsten Revolutionen stets wieder mit der physischen Unterwerfung durch die zuletzt siegende Macht der höhern Elemente des menschlichen Lebens; sondern der wahre Kern und die eigentliche Bedeutung jener Macht des an die niederen Klassen gerichteten Wortes besteht darin, daß es an die höhere Idee der Persönlichkeit selbst anknüpft und vermöge derselben aus dem Wunsche ein Recht macht auf alles, wodurch sich die höhere Ordnung der Gesellschaft von der niederen scheidet. Dann entsteht das, was wir nicht bloß die äußere, sondern die innere Gefahr der Gesellschaft nennen. Es bekleidet sich das Sonderinteresse der niederen Klasse mit der Idee der sittlichen Berechtigung; der lebendige Wunsch, an den Gütern der höhern Theil zu haben, wird zur Vorstellung von einem Anrecht, das einfach in den thatsächlichen Besitze des größeren Maßes der geistigen und wirthschaftlchen Güter bestehen soll; die Begierde nach den letztern wird zum Hasse gegen ihre Besitzer, und der Zustand der Gesellschaft wird ein beständiges Erwägen der Möglichkeit, mit physischer Gewalt die höhere Klasse durch die niedere zu bewältigen. Der organische Unter-

schied zwischen den verschiedenen Ordnungen erscheint dann als tiefer, erbitterter Gegensatz der Personen, welche beiden angehören; der harmonische Proceß der Klassenbewegung, welcher den Einzelnen aus der niederen in die höhere erhebt, wird verdrängt durch den Haß, den beide gegen einander tragen; an die Mißgestalt der Wahrheit, an das verdorbene Gefühl des organischen Unterschiedes knüpfen sich allmählig alle schlechten Eigenschaften der Menschen; das Verderbte gewinnt Werth, und selbst der Unbefangene hört allmählig auf das Wort dessen, der ihn im Namen der Idee der Gleichheit auffordert, die Säulen der Gesellschaft zu brechen. Das ist die Macht des Wortes, wenn es sich dem gesellschaftlichen Leben zuwendet; und darin liegt seine furchtbare Bedeutung, daß der Mensch nichts leichter versteht und wenig lieber hört, als das, was geeignet ist, eine Ordnung zu untergraben, in welcher er selbst eine niedere Stellung einnimmt. So lange nun das Wort das eines Einzelnen ist, ist es nur gefährlich, wenn auch ohne dasselbe bereits die Gegensätze sich hart berühren, und ein Kampf droht. Aber die Presse hat die Macht, dasselbe zu einem Worte Aller an Alle zu machen. Sie hat daher die Gewalt, nicht bloß solche Gegensätze zum Ausbruch zu bringen, sondern sie auch zu erzeugen, und diese Gewalt liegt gerade auf dem Punkte am nächsten, wo sie von der Idee der Gleichheit und der socialen Bestimmung redet, und die Forderungen vertritt, die aus beiden folgen. Das ist das, was wir die sociale Gefahr nennen, die in der Presse liegt. Ihr Kern ist der Mißbrauch oder das Mißverständniß der Sonderinteressen der niedern gesellschaftlichen Ordnungen.

Beide Elemente nun, die sociale Aufgabe und die sociale Gefahr, liegen zugleich und unabweisbar in der Funktion der Presse. Es ist ein Unding, eine Presse zu wollen, ohne diese beiden ihrem Wesen immanenten Elemente. Es ist nicht Sache der Verwaltungslehre, zu entwickeln, wo die Harmonie für beide gegeben ist; wohl aber darf sie dieselbe voraussetzen. Sie besteht in der beide umfassenden Wahrheit, daß jeder gesellschaftliche Fortschritt der niedern Ordnung in erster Reihe auf der Arbeit, der geistigen wie der materiellen, derselben beruht, und daß das gesellschaftliche Unrecht der höheren Klasse erst da beginnt, wo ein formelles Recht die Erhebung der niedern Klasse zur höheren rechtlich ausschließt, während das gesellschaftliche Unrecht der niederen Klasse da anfängt, wo sie eine höhere Stellung ohne Arbeit und ohne die durch Arbeit erworbenen geistigen und wirthschaftlichen Bedingungen fordert. Das steht fest; und hier ist es, wo die sociale Verantwortlichkeit der Presse beginnt. Sie kann und wird nie ihre sociale Funktion verläugnen oder verkennen; aber sie hat die ethische

Pflicht, jene Idee des organischen Fortschrittes der niederen Klasse statt der gewaltsamen, die Idee der inneren Harmonie statt der des inneren Gegensatzes zu vertreten. Sie darf in diesem Sinne mit aller dem Ernste der Sache entsprechenden Kraft sowohl einzelne Rechtsordnungen als einzelne Anstalten und einzelne Menschen angreifen; aber die Ordnung selbst darf sie in ihrer ethischen Basis nicht lockern; denn das ist eine Unwahrheit. So lange sie die Trägerin des Fortschrittes ist, ist sie das was sie sein soll, und sie soll sein der nie ruhende, in allen Gestalten wachsame und thätige Vertreter dieser Entwicklung; aber so wie sie eine Umgestaltung fordert, deren Grundlage nicht mehr die selbstthätige Arbeit der niedern Klasse ist, möge sie das ausdrücken wie sie will, so begeht sie ein sociales Unrecht, und zwar ein Unrecht nicht bloß gegen die höhere Idee der Sittlichkeit, sondern auch gegen sich selbst. Denn die Folge dieses Unrechts ist, daß nicht bloß der Inhalt der Presse, sondern die Presse als solche zur Feindin des Bestehenden, und damit als solche von den höheren Ordnungen verlassen und dann gehaßt und verfolgt wird. Und das soll nicht sein.

Das nun sind die beiden großen Elemente der Presse, ihr ethisches und ihr sociales. Und in der That sind sie es, welche, langsam aber beständig wirkend, das Recht der Presse gestaltet und entschieden haben. In ihnen liegen dann aber auch die Momente, aus denen der Wechsel dieses Rechts und seine Geschichte sich gebildet hat. Nur ist dieselbe nicht so einfach, wie die Elemente, welche sie beherrschen.

III. Die äußeren Hauptformen der Presse.

Das erste, was man bei der Beurtheilung jener großen Funktion der Presse zu unterscheiden, und das auf das Recht derselben einen entscheidenden Einfluß gehabt hat, sind nun die äußeren Formen der Presse.

In der That ist es ja die äußere Erscheinung, welche die Presse von Schrift und Wort anderer Zeiten so wesentlich verschieden macht. Es ist daher natürlich, daß die Verschiedenheit der letztern eine nicht geringere in ihrer Wirksamkeit und damit auch in ihrem öffentlichen Recht erzeugt; es ist daher falsch, dieselben zu übersehen.

Diese äußeren Grundformen nun, gleichsam der Körper für die Seele und das Werkzeug für die Funktion der Presse und ihre geistige Wirkung, sind das Buch, die Flugschrift, die Zeitschrift, das Fachblatt und die Tagespresse.

Das Buch ist ein geistiges Erzeugniß mit ihm eigenthümlichem Stoff und eigenthümlicher Arbeit. Es fordert für den Leser eine

gewisse Bekanntschaft mit dem ersteren und ein Verständniß der letzteren. Es ist eben deßhalb nur für diejenigen da, welche lesend zu arbeiten verstehen. Es ist ferner aus demselben Grunde der höchste Ausdruck der geistigen Individualität; es behält diesen Charakter und wirkt daher stets individuell. Die Bedeutung des Buches besteht darin, daß es der Regel nach aus langer, innerer Beschäftigung mit seinem Gegenstande hervorgeht, und daher eine solche bei seinem Leser fordert und erzeugt. Seine Macht besteht eben deßhalb wiederum darin, dem was es sagt den Charakter und damit den Einfluß und das Recht einer Wahrheit zu geben; sein Einfluß ist ein gewaltiger, aber vermöge seiner Natur zugleich ein beschränkter. Sein Kreis ist eng; es wirkt aber der Regel nach erst durch die welche es gelesen und ihrerseits verarbeitet haben.

Die Flugschrift dagegen hat zur Aufgabe eine bestimmte einzelne Frage, und zwar meist aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, in specieller Beziehung auf einen bestimmten Zustand zu erledigen. Die Flugschrift ist dadurch fähig, nicht bloß specielle Anschauungen, sondern auch specielle Interessen mit der ganzen Energie der individuellen Persönlichkeit zu vertreten. Sie leistet stets für das Ganze weniger, für das Einzelne dagegen mehr als ein Buch, und darin besteht ihre Stellung in der geistigen Bewegung durch die Presse.

Die Zeitschrift ist stets eine Sammlung individueller Arbeiten. Sie hat daher niemals eine individuelle Richtung; von Vielen geschrieben, soll sie für Viele und Verschiedene wirken, und ihren Erfolg sucht sie daher nicht in der Durchführung einer einzelnen Wahrheit, sondern in der Förderung der allgemeinen Bildung im Geiste einer bestimmten höheren Anschauung.

Das Fachblatt bedarf keiner besonderen Charakteristik. Es ist die Presse des Berufes und seiner Bildung, mit allen Momenten der Presse für die specielle Fachbildung ausgestattet, aber auch auf diese beschränkt.

Das Wesen der Tagespresse endlich läßt sich bei dem ungeheuren Umfang und dem grundsätzlich unbegränzten Gebiet ihres Inhalts wohl kaum anders bezeichnen, als indem man sagt, daß sie es eigentlich ist, welche dazu bestimmt und dafür thätig erscheint, den ganzen Einfluß, den das geistige Leben der Gesammtheit auf alle Einzelnen haben soll und hat, mit unermüdlicher Arbeit täglich zu vermitteln. Die Tagespresse kann daher ihrer Natur nach kein Element des geistigen Lebens ausschließen, weder die Thatsachen und Fragen des öffentlichen Rechts, noch die der Volkswirthschaft, noch die der abstrakten Wissenschaft, noch sogar das Bedürfniß

der Unterhaltung und Erholung aller Art. Sie soll alle diese Elemente täglich nicht bloß wiedergeben, sondern sie in derjenigen Verschmelzung und gegenseitigen Beziehung verarbeiten, in der sie das tägliche Leben in sich aufnimmt. Grade darin besteht ein wesentlicher Theil ihres Einflusses, und gerade um dieses Punktes willen enthält sie eine gewisse Gefahr, aus der wieder ein wichtiger Theil ihres Rechtes entsprungen ist.

In diesen fünf Hauptformen wirkt nun die Presse. In weitestem Sinne gehört dann noch eine sechste hinzu; das ist diejenige, welche in bildlicher Form eine in einen bestimmten Gedanken faßbare Beziehung bildlicher Darstellung zu öffentlichen Zuständen enthält; in den meisten Fällen direkt mit der Presse verbunden, kann sie allerdings auch sehr wohl allein erscheinen. Für dieses ganze Gebiet der Presse gelten nun aber zunächst gemeinsam die allgemeinen Grundsätze über das Wesen derselben. Sie beginnt historisch mit dem Buche; demselben folgen fast gleichzeitig Flugschrift und Tagespresse in ihren Anfängen; Zeitschriften und Fachblätter folgen erst später. Jede dieser Formen hat ihr eigenes Publikum; jede wirkt in ihrer Weise; jede steht in ihrem speciellen Verhältniß zum geistigen Leben eines Volkes, zu seiner allgemeinen Bildung. Es ist ein specielles Studium, zu untersuchen, welche Faktoren auf die concrete Gestalt der Presse nach allen jenen Richtungen in jedem Lande gewirkt, und ihnen ihren Inhalt und ihre Tendenzen gegeben haben. Dieß Studium gehört der Verwaltungslehre nicht mehr an. Wohl aber werden die übrigen Unterscheidungen maßgebend für die Gestaltung des öffentlichen Rechts der Presse, das sich, so wie jene Formen sich selbständig entwickeln, zu einer gewissen Verschiedenheit für jede einzelne derselben herausbildet, obwohl es dennoch in seinem wesentlichen Princip stets dasselbe ist.

Der wesentliche Unterschied dieser Formen wäre wohl kaum zu übersehen gewesen, speziell auch für das positive Preßrecht, wenn man auch nur die Ansichten des vorigen Jahrhunderts, wie sie z. B. bei Justi, Sonnenfels u. a. vorkommen, in einer systematischen Geschichte desselben verarbeitet hätte. Nur Mohl hat, so viel wir sehen, jenen Unterschied zuerst und allein angedeutet (Polizeiwissenschaft Bd. III. S. 124. 125), namentlich hat er allein das Wesen der Tagespresse von den übrigen Formen geschieden. Warum hat sich Prutz in seiner, leider so unvollendeten Geschichte des Journalismus auf das Tageblatt beschränkt?

IV. Das Recht der Presse.

1) Begriff, Princip und Gebiete desselben.

(Die Förderung der Presse durch die Verwaltung und das Preßrecht.)

Es ist nun wohl selbstverständlich, daß die Gemeinschaft der Menschen, in deren Leben jene Presse so tief und gewaltig hineingreift, gegen dieselbe eben so wenig gleichgültig bleiben kann, als gegen jedes andere auf sie einwirkende Element. So wie daher die Presse entstanden ist, hat die Verwaltung ihr gegenüber eine bestimmte Stellung einnehmen müssen. Sie hat diese ihre Stellung hier wie immer in die feste Form eines öffentlichen Rechts zu fassen; und somit entsteht der allgemeine, formale Begriff des Preßrechts, oder genauer der Verwaltung der Presse, die wir auch das Preßwesen nennen können, dahin, daß es die Gesammtheit von Bestimmungen ist, welche die Staatsverwaltung für die Presse und ihre öffentliche Function aufstellt.

Dieses formale Gebiet des Preßrechts scheidet sich nun nach dem Wesen dieser Funktion in zwei allerdings in Form und Inhalt sehr verschiedene Gebiete.

Die Presse ist nämlich zuerst ein Bildungsmittel, und zwar für die allgemeine Bildung entschieden das großartigste, allgemeinste und wichtigste. Sie schließt daher das Bildungswesen des Staates ab; sie ist das letzte und in mancher Beziehung das wichtigste Organ, durch welches der große Bildungsproceß im Leben der Völker vollzogen wird. Allerdings ist sie dabei zugleich dasjenige, welches von dem Einzelnen ausgeht und zunächst als Sache des Einzelnen dasteht. Allein sie schließt damit keineswegs die Möglichkeit einer direkten Betheiligung von Seiten der Verwaltung aus; im Gegentheil kann eine Verwaltung ganz ohne dieselbe ihre Aufgabe überhaupt nicht vollständig erfüllen. Die erste Frage ist daher die, ob und in welcher Weise die Verwaltung sich der Presse direkt bedienen soll und kann, um auch in diesem Gebiete an der bildenden Funktion in ihrer Weise Theil zu nehmen.

Hier ist es nun, wo jener Unterschied der Hauptformen der Presse zuerst seinen Werth hat.

Im Allgemeinen nämlich muß für diese Frage der Grundsatz aller Verwaltung und ihres Rechts als maßgebend anerkannt werden. Die Verwaltung darf für das Gesammtleben nie mehr geben, als die Bedingungen, welche der Einzelne sich selbst nicht verschaffen kann. Die Verwaltung darf daher auch nur diejenigen Veröffentlichungen der Presse übernehmen, welche im Gesammtinteresse von der Gesammtheit gefordert werden. Und zwar gilt dieß für Bücher fast ausschließlich

für das, was wir als Quellenwerke und öffentliche Tabellenwerke, Publikationen amtlicher Untersuchungen und anderes bezeichnen. Die Verwaltung kann nun solche Werke selbst herausgeben, und dieß ist Grundsatz fast des ganzen Continents. Derselbe ist falsch. Die Verwaltung muß vielmehr festhalten, daß auch solche Bücher Unternehmungen sind. Sie soll sie daher in Druck und Verlag an Private überlassen, eventuell Unterstützung geben, niemals selbst Verleger sein. Jede Staatsdruckerei für Bücher — wie für Zeitungen — ist an und für sich ein Mißverständniß; denn sie producirt unbedingt theurer und vermag nie durch gehörigen Vertrieb die Werke ihrer Bestimmung zuzuführen. Dasselbe gilt von Zeitschriften. Zeitschriften des Staats sollen den Charakter der Bücher haben; die Verwaltung soll solche Unternehmungen, wenn sie diesen Charakter besitzen, auch in Privathänden unterstützen; haben sie einen andern Charakter, so fallen sie unter die Flugschriften und die Tagespresse.

Es ist falsch zu glauben, daß es thunlich ist, eine Verwaltung ohne ein Tagesblatt zu lassen. Sie bedarf eines Organs, durch welches sie ihre Mittheilungen als Verwaltung auch täglich veröffentlicht. Zu diesen Mittheilungen gehören nicht bloß Gesetze, sondern auch alle andern auf die Verwaltung bezüglichen Veröffentlichungen, jedoch nur solche, bei denen diese letzteren vermöge ihrer Natur eine Bedingung der Verwaltungsthätigkeit in Finanzen, Recht und Innern ist. Solche Blätter sind die Amtsblätter. Dagegen ist es nicht richtig, wenn die Verwaltung ein eigentliches Tagesblatt hat. Die Verwaltung kann nicht als Partei gegenüber einer andern erscheinen; sie soll über den Parteien stehen; die officiöse Presse dagegen gibt ihr diese Stellung, die ihr nie etwas anders einträgt, als Angriffe. Daher denn kommt es, daß die officiöse Presse stets im umgekehrten Verhältniß zur Stellung und zum Recht der Volksvertretung steht. Je klarer die Stellung und Funktion der letzteren, je unnöthiger die erstere, und umgekehrt; ja die officiöse Presse wird in einem freien Staate der Regierung weit mehr Verlegenheiten als Nutzen bereiten. Daher sind Begriff sowohl als Sache in England und in Nordamerika unbekannt, in Deutschland wechseln sie, in Frankreich und Spanien stehen sie in voller Blüthe. Das Dasein einer anerkannten officiösen Presse ist daher nie ein Zeichen verfassungsmäßiger Gesundheit. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß die Regierung Mittheilungen an die Presse ergehen lasse; das Wesen der officiösen Presse besteht nicht in solchen Mittheilungen, sondern vielmehr in der Aufgabe, grundsätzlich das was von Seiten der Regierung geschieht, richtig zu finden; und das ist es, was ihre Natur umkehrt, es unmöglich macht, die Volksvertretung oder die freie Presse zu

ersetzen, und ihr vermöge ihres Widerspruchs mit ihrer eigenen Natur ihr auch ihren wahren Einfluß entzieht. Während es daher in wissenschaftlichen Dingen für die Regierung schwer ist zu viel zu thun, ist es hier schwer, zu wenig zu thun. Das sind die Grundlagen des Verhältnisses derselben zur Förderung der Presse.

Die Presse ist aber zweitens, wie gesagt, ein mächtiger Faktor des allgemeinen geistigen Lebens, Trägerin der allgemeinen Bildung, aber auch Trägerin großer Gefahren. Allein das, was wir die Gefahr der Presse nennen, hat einen eigenthümlichen Charakter. Die Presse selbst wendet sich, ihrer Natur nach, zwar an die Gesammtheit, aber nur durch die Vermittlung des einzelnen Urtheils. Der einzelne Leser hat daher die Möglichkeit, über den Inhalt der Presse selbst zu unterscheiden. Wenn er als Einzelner das Verkehrte und Gefährliche in der Presse erkennt, so ist der Inhalt derselben eben so wenig eine Gefahr, als jedes andere verkehrte individuelle Urtheil, und das Uebel, das daraus entsteht, ist Sache des Einzelnen. Die Presse erscheint daher zuerst stets als ein geistiges Verhältniß vom Einzelnen zum Einzelnen. Das aber entzieht sich, mit einer bestimmten Ausnahme, der Thätigkeit der Verwaltung. Mit Recht daher entsteht die Frage, ob überhaupt die letztere die Aufgabe haben könne und solle, in diese zunächst rein individuellen Verhältnisse der Presse einzuschreiten, und ob ein solches Einschreiten nicht vielmehr eine von jeder freien Verwaltung fern zu haltende Einmischung in das individuelle geistige Leben enthalte. Und dieß ist unzweifelhaft der Punkt, auf welchem Frage und Inhalt des Rechts der Presse entstehen.

Es ergibt sich daraus zuerst, daß die Aufgabe der Verwaltung demgemäß vorwiegend in dem Schutze bestehen muß, den sie allen durch die Presse möglicher Weise gefährdeten Rechten und Interessen der Einzelnen wie der Gesammtheit angedeihen läßt. Das Preßrecht ist daher seinem ganzen Wesen nach Preß-, Straf- und Polizeirecht. Es ergibt sich aber ferner, daß diese Aufgabe der Verwaltung erst da beginnt, wo jene Gefahren nicht mehr durch den Einzelnen abgewendet werden können, und daß jedes polizeiliche Eingreifen an und für sich falsch ist, so weit dieß letztere möglich ist. Es folgt daraus endlich, daß dieß Recht der Presse von der Meinung der Verwaltung selbst abhängt, wo jene Grenze der öffentlichen Gefährdung zu ziehen sei. Und diese Auffassung der Verwaltung wird nur durch zwei Faktoren bestimmt; einerseits durch den Inhalt der Presse selbst und andrerseits durch den Geist und die Stellung der öffentlichen Verwaltung. Das erste gibt dem Preßrecht sein System, das zweite gibt ihm seine Geschichte. In dieser Geschichte ist aber die heutige Gestalt des Preßrechts selbst als ein gegebenes Moment anzusehen.

Bei großem Reichthum der Literatur und Gesetzgebung über die Presse mangelt die Berücksichtigung der positiven Aufgabe der Verwaltung in Beziehung auf die Verwaltung; hauptsächlich weil man die Unterstützungsfrage mit der Hülfe der Regierung für die wissenschaftliche Fachbildung zusammengeworfen, und die Frage nach der officiösen Tagespresse namentlich einer wissenschaftlichen Untersuchung wohl nicht werth gefunden hat. Das Obige hat daher auch nicht den Zweck, Neues zu sagen, sondern nur den Standpunkt zu constatiren, den die Verwaltungslehre hier einnehmen muß.

2) Das System des Rechts der Presse.

a) Grundbegriffe. Die Begriffe der geistigen That und der geistigen Arbeit.

Wenn sich Literatur und Gesetzgebung über das Wesen der Presse und ihr Recht einig wären, so würde die Aufgabe der Verwaltungslehre eine sehr einfache sein. Allein die Folge davon, daß dieß nicht der Fall ist, erscheint wesentlich darin, daß die Verwaltungslehre zunächst ihre Gränzen suchen und ihr Verhältniß zur Rechtspflege bestimmen muß; sie muß daher das ganze Gebiet des Preßrechts ins Auge fassen, um von dieser systematischen Auffassung zu dem Inhalt und der Funktion ihres speziellen Gebietes zu gelangen.

Es muß ihr daher — jetzt noch — gestattet sein, das ganze System des Rechts der Presse in sich aufzunehmen, als zweiter Theil der Verwaltung des in derselben liegenden allgemeinen Bildungsmittels. Sie kann auch das nicht, ohne den Begriff des Rechts überhaupt an die Spitze zu stellen.

Ein Recht erscheint da, wo die Lebenssphäre einer Persönlichkeit mit der der andern in äußere Berührung tritt. Das Recht enthält die Gränze dieser Lebenssphäre und in derselben das Princip der freien Selbstbestimmung. Von einem Recht der Presse kann daher nur da die Rede sein, wo dieselbe als Form und Inhalt die Lebenskreise einer andere Persönlichkeit berührt; an Form und Inhalt dieser Berührung erzeugt sich das, was wir das Recht der Presse nennen.

Diese Berührung kann nun eine doppelte sein. Sie kann einerseits eine in der Form der Presse erscheinende selbständige geistige That des Einzelnen enthalten; und sie kann andernfalls als eine bloß geistige Arbeit derselben erscheinen. Dieser Unterschied ist für Wesen und Recht der Presse ein so entscheidender, daß wir ihn genauer bestimmen müssen, weil auf ihm zuletzt das ganze positive Preßrecht und auch die historische Entwicklung desselben beruht.

Eine geistige That überhaupt, und also auch die geistige That der

Presse, erscheint da, wo der Gedanke als ein fertiger in das geistige Leben des Andern hineintritt. Fertigsein des Gedankens heißt, den Grund seiner Geltung für Andere nicht mehr in einer geistigen Thätigkeit des Andern suchen, sondern sich ihnen als objektive Erscheinung, als eine auf der Selbstbestimmung des Denkenden ruhende Thatsache hinstellen. Dieses Fertigsein ist zunächst ein inneres; indem aber der Gedanke in dem Körper des Wortes erscheint, tritt er eben als geistige That auf; und hier ist es daher, wo auch sein Recht beginnt, weil er als That die geistige Lebenssphäre des Andern wirklich bestimmt oder doch zu bestimmen sucht.

Eine geistige Arbeit dagegen ist diejenige, welche ihr Ergebniß zugleich mit den Gründen, aus denen es entstanden ist, aufstellt. Indem sie das thut, macht sie ihre Geltung von der geistigen Thätigkeit des Andern abhängig. Sie erzeugt daher selbst keine äußere Berührung der geistigen Lebenssphäre Anderer, sondern eine innere Arbeit derselben. Ihre Absicht ist, durch die Gleichheit dieser inneren Arbeit das gleiche Ergebniß auch für Andere zu erzielen. Geschieht das nicht, so bleibt sie seinem geistigen Leben fremd. Geschieht das aber, so wird sie eben dadurch selbst zu einer inneren That des Andern. Die aber, der freien Selbstbestimmung angehörend, hat kein Recht, sondern gehört dem auf sich selbst ruhenden, seine Harmonie sich selbst setzenden Leben des Geistes.

Jeder sich in Wort, Bild, Schrift oder Druck äußerlich verkörpernde Gedanke hat nun die Fähigkeit, in dem obigen Sinne entweder als eine That zu erscheinen oder als eine Arbeit. Das wird nicht können bestritten werden. Ist dem aber so, so ergibt sich, daß das Gesammtleben sich zu jedem geäußerten Gedanken je nach dem einen oder dem andern Charakter dieser Aeußerung in ein zweifaches Verhältniß tritt; und dieß Verhältniß ist es, welches wir, aus dem Wesen des Gedankens selbst entspringend, als die beiden großen leitenden Principien für alle Formen des äußerlich erscheinenden geistigen Lebens anerkennen. Die geistige That nämlich fordert wie jede That, ihr Recht und ihr Rechtssystem; die geistige Arbeit dagegen, dem innern Gebiete der Selbstbestimmung gehörig, fordert die Freiheit, die selbst nichts anderes ist, als die Entfernung jeder äußern Macht von dem sich selbst vollziehenden Processe der Selbstbestimmung. Diese beiden Principien gelten für jede Form der Aeußerung des Gedankens; also auch für die des Drucks. Und es ergibt sich somit, daß es überhaupt ein Recht der Presse nur so weit gibt, als die Presse eine geistige That enthält, während für die geistige Arbeit der Presse der Grundsatz der Freiheit maßgebend ist.

Diese an sich sehr einfache Unterscheidung wird nun allerdings für

das wirkliche Leben erst da praktisch, wo es sich darum handelt, dieß Recht der geistigen That concret zu bestimmen und ihre wirklichen, für den Urheber der That äußerlich geltenden Folgen festzusetzen.

Der geschichtliche Gang der Dinge hat es nun mit sich gebracht, daß man überhaupt diese ganze Frage nur von der Seite der rechtsverletzenden geistigen Thätigkeiten aufgefaßt hat. Man hat die Frage bisher psychologisch und juristisch noch gar nicht gestellt, ob es denn auch wirklich eine geistige That gebe und mithin auch die, ob sie als solche ein Recht haben könne. Ohne hier weiter auf eine psychologische Untersuchung einzugehen, werden wir uns damit genügen lassen, auf dasjenige Gebiet hinzuweisen, wo dieselbe, wenn auch nicht gerade philosophisch, so doch praktisch und seit Jahrtausenden anerkannt ist. Das ist das bürgerliche Recht. Jene geistige That ist nämlich wie jede That zuerst eine wirthschaftliche, und erst in zweiter Reihe eine öffentliche. Die wirthschaftliche geistige, gegenüber der andern sich als Selbstbestimmung äußernde That ist nämlich nichts anderes, als die Zustimmung zu einem Vertrage, und das Recht der wirthschaftlichen geistigen That ist das Vertragsrecht. Die wirthschaftliche Arbeit dagegen, die sich für den Andern äußert und auf seine wirthschaftliche Lebenssphäre Einfluß zu gewinnen strebt, ist die Verhandlung in allen Formen. Auch hiefür gilt das obige Princip. Die That — der Vertrag — erzeugt ein Recht; sie bindet; die Verhandlung — die Arbeit — bindet nicht; sie ist frei. Das nun, was hier ganz unzweifelhaft gilt, gilt naturgemäß auch für die geistige That, welche die geistige Lebenssphäre des Andern verletzt, statt mit ihr durch die Selbstbestimmung desselben im Vertrage zum gegenseitig geltenden Recht zu gelangen. Auch diese Verletzung hat nothwendig ihre rechtlichen Folgen. Und das Preßrecht besteht daher aus der Gesammtheit der rechtlichen Folgen der Verletzung des geistigen Lebens einer andern Persönlichkeit durch die in der Presse erscheinende geistige That, während die geistige Arbeit weder rechtliche Folgen hat noch haben soll. — Es ist dabei nicht überflüssig, speziell anzuführen, daß in diesem Sinn das Preßrecht nicht eben das einzige Gebiet des Rechts der geistigen That bildet, so wenig wie der schriftliche Abschluß eines Vertrages allein das Vertragsrecht erzeugt. Es ist nur ein Theil des letzteren, und enthält seinem Wesen nach nur diejenigen Modificationen jenes allgemeinen Rechts, welche nicht mehr durch den Inhalt dieser That, sondern bloß durch die Form ihrer Erscheinung, die Vervielfältigung im Drucke, begründet sind. Freilich ist dieser Satz für die Geschichte, wenn auch nicht für den Begriff des Preßrechts, in hohem Grade entscheidend geworden.

b) Das Preßstrafrecht, sein Begriff und seine Stellung.

Stehen nun diese Grundlagen fest, so folgt, daß die erste und wichtigste Aufgabe aller positiven Rechtsbildung der geistigen, verletzenden That und speziell der Presse als der Hauptform ihrer Erscheinung die ist, eine feste Unterscheidung und Gränze für denjenigen Punkt zu finden, wo sich diese That von der Arbeit scheidet. Denn nur durch diese Gränzbestimmung kann natürlich, ganz abgesehen von Psychologie und Philosophie, das Recht der That sein Objekt finden.

Wir verstatten uns hier wieder, auf das bürgerliche Recht zurückzugreifen.

Das bürgerliche Recht hat auf diesem Punkte seine eigene, höchst merkwürdige Geschichte. Dieselbe enthält von dem altrömischen Recht der legisactio und dann der stipulatio an bis zum neuesten Recht die allmählige, aber sicher fortschreitende Entwicklung des Grundsatzes, daß die That — das ist die Zustimmung zu dem Vortrage — geschehen ist, so wie die Selbstbestimmung äußerlich erkennbar ist. Es ist Sache der Geschichte des Privatrechts, dieß im Einzelnen zu entwickeln. Wichtig für das Folgende ist dabei nur der Grundsatz, daß der Richter entscheidet, ob jene Zustimmung geschehen ist oder nicht.

Das Strafrecht dagegen beruht auch hier auf andern Grundlagen. Das peinliche Recht hat mit einer jeden That überhaupt nur dann zu thun, wenn sie ein Recht verletzt. Dasselbe wird daher stets damit beginnen, die That nach dem Wesen des verletzten Rechts zu bestimmen; das ist, statt des Begriffes der verletzenden That vielmehr die Fälle der Rechtsverletzung aufzustellen. Keine Rechtswissenschaft und kein Strafrecht der Welt hat nun jemals daran gezweifelt, daß es solche Rechtsverletzungen durch selbständig dastehende, auch äußerlich definirbare geistige Thaten gebe; und man darf hinzufügen, daß im Großen und Ganzen auch die Hauptfälle zu allen Zeiten als die gleichen anerkannt worden sind. Nur hat das alte Strafrecht sich ganz auf die Bestimmung dieser Fälle beschränkt; erst die deutsche Wissenschaft hat in ihrem allgemeinen Theil des Strafrechts das Wesen der That in seine Momente zerlegt; doch ist das eine Frage, die nicht hierher gehört. Auf diese Weise nun hat sich von jeher ein sehr einfaches System des Strafrechts für die geistige That gebildet, und bis auf die neueste Zeit hat man sich dabei vollkommen genügen lassen. Man meinte, und bis zu einem gewissen Grade mit Recht, wenn man auch über Wesen und Definition von That und Arbeit des Geistes mit keinem Worte redete, daß die Gränzbestimmung zwischen beiden einer allgemein abstrakten Feststellung gar nicht bedürfe, sondern daß die möglichst genaue

Bestimmung der einzelnen strafbaren That vollkommen genüge, da alles, was außerhalb dieser Bestimmung liege, als nicht mehr strafbar auch keiner juristischen Definition unterliege. Das worauf es dem Strafrecht hier überhaupt ankam und was daher auch für das ganze Gebiet der Presse so gut wie für Wort, Bild und Schrift gelten sollte, war eben die Feststellung derjenigen geistigen Lebensverhältnisse, welche man als Gegenstand von Aeußerungen der Gedanken für unverletzbar erklärte, dann die Feststellung der Form, in welcher man eine Verletzung durch eine geistige Aeußerung erkannte, und endlich die rechtlichen Folgen für die geschehene rechtsverletzende That selbst. Von einer weitern, aus höhern Gesichtspunkten hervorgehenden Unterscheidung von That und Arbeit im Allgemeinen war dabei keine Rede und mit Recht; denn indem man jene Punkte wirklich genau bestimmte, hatte man auch das gefunden, was das Strafrecht gebrauchte, und der Aufgabe der Verwaltung sowohl für die Rechtspflege als für das Innere Genüge gethan.

Auf diese Weise nun gelangte man zu einem festen juristischen, wenn auch beschränkten System. Aus den Lebensverhältnissen entsprangen die Arten der geistigen Rechtsverletzungen, aus der Form der Thatbestand und aus den rechtlichen Folgen die Strafe. Dieß ganze Strafrechtssystem ist nun das Strafrecht der geistigen That. Dasselbe gehört daher auch dem Verwaltungsrecht und selbst der Verwaltungslehre gar nicht an. Daß nun jene Rechtsverletzungen durch den Druck statt durch Wort oder Schrift begangen werden, ändert allerdings weder an ihrem Thatbestande noch an ihrem Wesen etwas von Bedeutung, wohl aber läßt es sich nicht läugnen, daß vermöge der Natur eines Druckwerkes das Maß der Verletzung eines Rechts gegenüber dem Wort und der Schrift vergrößert wird; ein quantitativer Unterschied zwischen der Rechtsverletzung durch die Presse und den übrigen Formen kann schwer erkannt werden; aber ein eigenes quantitatives Recht der Presse existirt hier nicht. Es ist vielmehr klar, daß dieß Strafrecht der Presse demgemäß nichts anderes ist, als das allgemeine Strafrecht der geistigen That, angewendet auf die besondere Erscheinungsform des letztern in der Presse.

Das nun, denken wir, dürfte wohl allgemein anerkannt sein. Wir würden es daher auch an diesem Orte gänzlich zu übergehen haben, in derselben Weise wie consequent die Strafrechtslehre das Preßrecht als ein eigenes Gebiet nicht kennt, wenn nicht das Folgende, das eigentliche Verwaltungsrecht der Presse, so innig damit zusammenhinge, daß wir es hier doch bezeichnen müssen.

Jenes Strafrechtssystem hat nämlich drei Grundformen der geistigen, das geistige Recht verletzenden That.

Die erste und verständlichste ist die Ehrenverletzung oder die Injurie in allen Formen. Die zweite ist die Negation der Grundlagen der sittlichen und rechtlichen Ordnung des Gesammtlebens durch dieß Aussprechen des fertigen Gedankens. Die dritte ist die Aufreizung Dritter zu einer physischen That, welche das Recht verletzen würde. Daß durch solche geistigen Thaten ein Unrecht begangen wird, ist niemals fraglich gewesen und wird es nie sein. Welcher Thatbestand erforderlich ist, um in der betreffenden geistigen That ein Unrecht zu erkennen, muß das Gesetz vorschreiben und der Richter erkennen. Welche Strafe darauf stehen soll, ist Sache der Gesetzgebung. Auf diesem ganzen Gebiete ist daher das Preßrecht noch identisch mit dem Recht aller Gedankenäußerung.

Wie nun kommt es, daß neben diesen an sich so einfachen Grundsätzen, welche in der Presse gar nichts als eine der rein äußeren Formen jener geistigen That sehen und sehen können, dennoch nicht bloß ein Preßrecht existirt, sondern auch in der innern Entwicklung der Völker eine so gewaltige Rolle spielt? Es ist klar, daß es diese Frage ist, deren Beantwortung der Verwaltungslehre und nicht mehr dem Strafrecht anheim fällt.

Die beiden großen Momente nun, durch welche die Presse neben ihrer rein strafrechtlichen Stellung auch eine nicht minder wichtige verwaltungsrechtliche empfangen hat und behalten wird, sind die im Wesen der Druckerkunst liegende allgemeine Wirkung der geistigen That, und zweitens die wieder nur durch die Druckerei mögliche allgemeine Bewegung der geistigen Arbeit in einem Volke. Beides sind zwei Thatsachen im geistigen Gesammtleben, so groß, so mächtig, so einflußreich, daß die Verwaltung sich über dieselben Rechenschaft ablegen und ihnen, wie jeder solchen großen Thatsache gegenüber ihre Aufgabe und ihr Recht bestimmen muß.

In der That geht aus der ersten dieser Thatsachen die Preßpolizei, aus der zweiten der Begriff und das Recht der Freiheit der Presse hervor.

Die Strafrechtsliteratur und das Preßstrafrecht. Eine beachtenswerthe Erscheinung ist es, daß die ganze deutsche Strafrechtsliteratur sich mit dem Strafrecht der Presse gar nicht beschäftigt hat. Die Erklärung desselben aber liegt viel tiefer als in dem einfachen Mangel der Berücksichtigung und muß hier Platz finden, da sie eine Ergänzung des über das Polizeirecht im allgemeinen Gesagten enthält.

Stellung und Auffassung des deutschen gemeinen Strafrechts ist nämlich schon im Entstehen desselben bis auf unsere Zeit entschieden

und zwar durch die Gesetzgebung selbst. Gleichzeitig nämlich neben der Con. Cr. Carolina traten bekanntlich die Rechtspolizeiordnungen auf. Obwohl es sich damals noch um keine philosophische Begründung des Begriffs von Verbrechen und Strafe handelte, so sagte doch den Theoretikern wie den Gesetzgebern das richtige Gefühl, daß in diesen beiden Gesetzgruppen zwei wesentlich verschiedene strafrechtliche Verhältnisse enthalten seien — dieselben, die wir als das peinliche und das Verwaltungs- oder Polizeistrafrecht bezeichnet haben. Den Commentatoren der Carolina fiel es daher gar nicht ein, Grundsätze aus den Reichspolizeiordnungen aufzunehmen, obwohl es sich auch in ihnen um zum Theil sehr ernste Strafen handelte. Die vage Vorstellung von einem Polizeirecht schied sich auf diese Weise schon damals von dem Strafrecht, und diese Scheidung ging dann später in das System des Strafrechts über, ohne daß man den tiefern Grund derselben untersucht hätte. Das blieb, bis mit dem Code Pénal das Polizeistrafrecht in das peinliche aufgenommen wurde, wie wir es dargestellt haben. Verschiedene deutsche Gesetzgebungen folgten diesem Beispiel; andere dagegen schieden das Polizeistrafrecht in den Polizeistrafgesetzbüchern aus. Dadurch blieb es der Theorie des gemeinen deutschen Strafrechts möglich, auch jetzt noch das Polizeistrafrecht von sich fern zu halten, so daß kaum das Wort Polizei, geschweige denn der Inhalt derselben bei ihnen vorkommt. Dieß ist der Charakter des gegenwärtigen Verhältnisses; seine tieferen Beziehungen sind im Polizeirecht entwickelt. *Eine* der wichtigen Folgen davon war, daß in dem ganzen Gebiet des peinlichen Strafrechts das ganze Recht der Presse überhaupt nicht aufgenommen ist; denn schon im Beginne hat die Carolina sich um die ganze Presse gar nicht gekümmert, während gleichzeitig das Preßpolizeirecht in den Reichspolizeiordnungen seit 1524 beständig und mit großem Nachdruck behandelt ist. Das nun ist ein großer Nachtheil für die Behandlung aller juristischen Preßfragen geworden und die üblen Folgen derselben ziehen sich hin bis auf den heutigen Tag. Man ist *immer* dabei stehen geblieben, daß das gesammte Preßrecht ausschließlich der Polizei gehöre. Und in der That war der polizeiliche Gesichtspunkt in dem Kampf gegen die Preßfreiheit während dieser drei Jahrhunderte so überwiegend, daß die eigentliche Jurisprudenz am liebsten mit der Sache gar nichts zu thun hatte. Sie beschränkte sich daher hartnäckig auf den Gesichtspunkt, *gar keinen Begriff* des Preßverbrechens und Preßvergehens anzunehmen, von dem Standpunkte ausgehend, daß eben die Presse *als solche* keinen Thatbestand des Verbrechens enthalte, sondern im Wesentlichen *vollkommen gleichartig* mit den übrigen Mitteln und Formen des Gedankenausdrucks, Wort, Schrift und Bild,

sei. Die Frage, ob das Drucken und Verlegen an und für sich, wenn es gegen die öffentlichen Vorschriften geschehe, ein Vergehen und strafbar sei, wies sie von sich, und der Polizeiverwaltung zu; sie hielt sich strenge an die Frage nach dem Inhalt des Gedruckten; das nun entschied für die trotz alledem nicht ganz vermeidliche Frage nach dem eigentlichen Preßstrafrecht. Dasselbe ward einerseits ein Theil des Strafrechts der Beleidigung, der Störungen der öffentlichen Ordnung und der Staatsverbrechen; aber immer in gleicher Behandlung mit den übrigen Formen des Gedankenausdruckes. Andererseits aber hatte das die Folge, daß die großen Kategorien des allgemeinen Theils der Strafrechtslehre, die Begriffe von Versuch und Vollendung, Urheber und Gehülfe, Thatbestand und Indicien auf die ganze Preßstrafrechtsfrage gar nicht angewendet wurden. Dieselbe erfuhr daher überhaupt keine eigentlich wissenschaftliche Behandlung, und das war ein großer Uebelstand. Dazu trug nun allerdings das Censursystem viel bei; allein doch keineswegs alles. Hätte man schon früher sich im Criminalrecht damit beschäftigt, so würde der mächtige Druck, den hier die Wissenschaft auszuüben vermag, gewiß von Bedeutung gewesen sein, namentlich für die eigentlichen Preßgesetzgebungen. Denn diese entstanden nun fast gleichzeitig mit den neuen Strafgesetzbüchern und — wir können es fast nicht anders ausdrücken — nahmen der theoretischen Behandlung die Anwendung jener allgemeinen Begriffe fast unter den Händen weg, indem sie die Frage nach dem entfernten und nähern Versuch, nach intellectueller Urheberschaft und Theilnehmern, nach Thatbestand und Strafe in ihren einzelnen Bestimmungen über Druck, Verlag, Verfasser, Verbreiter, öffentlichem Anschlag u. s. w. in einer Weise specialisirten, daß für die Theorie nichts übrig blieb. Statt der Aufnahme der Presse in das Strafrecht entstand daher jetzt eine zweite Literatur, die Legalmethode in ihrer Anwendung auf das Preßrecht, als einfache Auslegung der bestehenden Preßgesetze. Und auf diesem Gebiete bewegt sich auch jetzt noch die betreffende Literatur. Die Strafrechtslehre kennt das Preßrecht als solches nicht, so wenig wie früher. Es macht einen eigenthümlichen Eindruck zu sehen, wie dieselbe das letztere fast ängstlich vermeidet. Sie bleibt stets bei dem Inhalt stehen — Injurien, Aufreizungen, Staatsverbrechen. Kaum daß selbst der fast so umsichtige Weber (Injurien und Schmähschriften 1797) die Frage nach der Haftung des Verlegers berührt, ohne zu der des Druckers und Austrägers zu gelangen (Bd. III. §. 89. 92). Wie fern auch später die Preßfrage der criminalistischen Literatur liegt, zeigen wohl am besten Wächter (Lehrbuch des Staatsrechts Bd. II. §. 159 S. 109), Mittermaier und Feuerbach (§. 201). Zu alle dem kam hinzu, daß man über den

Begriff des Hochverraths sich eben so wenig einig oder klar werden konnte, als über den der Polizei, die ihrerseits so wichtig für das Preßrecht sind. So hat man von der Strafrechtslehre hier wenig zu erwarten. Vergleiche über die Literatur Kappler (Handbuch der Literatur des Criminalrechts 1838, S. 711).

Es ist vorauszusehen, daß dieser Zustand wohl so lange dauern wird, bis sich, wie es in neuester Zeit geschieht (Glaser und andere s. unten), wirkliche Criminalisten mit der Frage beschäftigen werden. Denn es ist keine streng wissenschaftliche fachmännische Arbeit möglich neben der bloß staatswissenschaftlichen, so lange eine Anwendung der Kategorien des allgemeinen Theils auf die durch die Presse begangenen Verbrechen nicht dadurch stattfindet, daß eben das polizeiliche Element von der Einwirkung auf den Geist der Presse geschieden und das freie Recht der Presse hergestellt wird. Zu dem Ende glauben wir als Ausgangspunkt die Frage festhalten zu müssen, ob der Geist oder die Tendenz der Presse ein selbständiger Thatbestand im juristischen Sinne ist oder nicht. Der Zusammenhang dieser Frage mit dem Ganzen wird sich wohl sofort im Folgenden zeigen.

c) Die Preßpolizei und das Preßpolizeirecht.

Während das Strafrecht der Presse, seinem Wesen nach das gleiche mit dem Strafrecht jeder rechtsverletzenden geistigen That, auf dem geistigen Inhalt der letztern beruht, liegt der Grund derjenigen besondern Gestalt oder Anwendung der Polizei, welche wir die Preßpolizei nennen, nicht mehr in dem Inhalt, sondern in der Form, das ist in der besondern Natur des Erzeugnisses und des Verkehrs der Drucksachen. Diese Natur der Druckerei ist es daher, welche, und zwar ganz abgesehen vom Inhalt der Drucksache, die Aufgaben und Berechtigungen der Preßpolizei bedingt; und daraus ergeben sich folgende Punkte für die letztere.

Zunächst folgt daraus der allgemeine Begriff der Preßpolizei. Da jede Drucksache die Fähigkeit hat, vermöge ihres Inhalts eine an sich unbegränzte und unberechenbare Wirkung zu empfangen, und da in der Presse zugleich die Fähigkeit liegt, Verbrechen zu begehen, so ist es auch hier wie immer Aufgabe der Polizei, sich die Mittel zu sichern, um einerseits ein solches Verbrechen zu hindern, andererseits die Thäter ihrer Bestrafung sicher zuzuführen. Die Gesammtheit der dafür bestimmten Mittel und der für die Anwendung derselben geltenden Vorschriften nennen wir die Preßpolizei.

An sich hat somit diese Preßpolizei gar nichts besonderes. Sie

beruht genau auf denselben Grundsätzen, welche für die Polizei und ihr Recht überhaupt gelten. Es ist, denken wir, vollkommen einleuchtend, daß es ganz unnöthig ist, die Preßpolizei von einem andern Standpunkte zu beurtheilen als *jede* andere Polizei. Auch sie ist eine thatsächliche Beschränkung der Freiheit des geistigen Lebens, wie die übrige Polizei eine Beschränkung dieser Freiheit für das äußere bürgerliche Leben und seine Bewegung, aus denselben Gründen und auf derselben Rechtsgrundlage. Die Frage nach der Polizei und dem Polizeirecht überhaupt involvirt die Frage nach dem Preßpolizeirecht zunächst ebenso, wie das Strafrecht das Preßstrafrecht. Der Punkt, wo jene ernstlich fraglich wird, wird erst unten als ein ganz selbständiger zu begreifen sein.

Die Preßpolizei wird nun zu einem eigenen Zweig der Polizei, indem die Natur der Presse selbst besondere Maßregeln fordert, um der polizeilichen Aufgabe genügen zu können. Die Besonderheit dieser Maßregeln beruht wieder einerseits auf der Natur der *Produktion* der Drucksachen, welche für die Möglichkeit einer rechtlichen Verfolgung bei vorkommenden Verbrechen durch die Presse besondere Bedingungen fordert, andererseits auf der Natur des *Verkehrs* mit denselben, welche die Gefahr einer allgemeinen rechtsverletzenden Bewegung mit sich bringen.

Demgemäß wird man am einfachsten die Preßpolizei in die *Rechtspolizei* und in die *Sicherheitspolizei* der Presse eintheilen können.

Das Princip der Rechtspolizei der Presse ist einfach. Die Polizei hat, vermöge der Natur derselben, die Aufgabe, diejenigen Bedingungen zu fordern und selbst herzustellen, vermöge deren die rechtliche Verfolgung eines vermittelst der Presse begangenen Verbrechens möglich gemacht wird. Die erste dieser Bedingungen ist die Constatirung der *Urheber* solcher Verbrechen, die zweite die des *Thatbestandes*. Wiederum nach der Natur der Druckerei kann nun die erste nur da mit der für die gerichtliche Thätigkeit erforderlichen Schnelligkeit und Sicherheit geschehen, wenn erstlich die Druckerei bekannt ist, und zweitens ein Exemplar jeder einzelnen Drucksache zugleich bei dem Erscheinen derselben — ihrem Eintritt in den Verkehr — der Polizei mitgetheilt wird. Das zweite hat zur Voraussetzung, daß durch Hinzufügung der Namen der Drucker (Producent) und Verleger (Verkehr) auf *jeder* Drucksache durch den Druck selbst ersichtlich gemacht wird. Es ist *nicht* nothwendig, den Namen des Verfassers zu fordern; eben so wenig erscheint es als gerechtfertigt, Drucker oder Verleger zur Angabe des Verfassers zu zwingen, sei es in welcher Form immer dieß geschehen möge. Denn das Recht der Polizei geht auch hier nur auf Entdeckung des Thatbestandes durch die obigen Vorschriften, und nur in diesem

Sinne bilden sie ein Ganzes. Die Bestrafung bei wirklich vorkommenden Verbrechen und Vergehen ist dann Sache des Gerichts, und es ist durchaus kein Grund denkbar, weßhalb bei Preßvergehen die Theilnehmer in anderer Weise zur Ablegung von Geständnissen sollten gezwungen werden, als bei allen andern Verbrechen. Die ganze Rechtspolizei der Presse ist überhaupt nur eine Gesammtheit von Maßregeln zur Erleichterung der Thätigkeit des Gerichts, nicht etwa ein selbständiges Verfahren mit der Presse. Die darauf bezüglichen Vorschriften der Polizei haben daher auch gar nichts mit dem Inhalte der Drucksache zu thun, sondern gelten für jede derselben ohne Unterschied. Sie müssen rein im öffentlichen Interesse gefordert und in demselben von der Polizei vollzogen werden. Die Nichtbeachtung derselben erscheint daher, natürlich ganz ohne Rücksicht auf den Inhalt, als Polizeivergehen, und dieß Polizeivergehen hat an sich gar kein anderes Recht als jedes andere. Eben so gewiß ist es, daß hier die Polizei, auf Grundlage der bloßen Thatsache, daß eine nicht angegebene Druckerei existirt, oder daß eine Veröffentlichung ohne vorherige Mittheilung an die Polizei geschehen ist, oder daß dieselbe den Namen des Druckers bez. des Verlegers nicht enthält, selbständig nach dem allgemeinen Polizeirecht zu verfahren, eventuell nach dem Polizeistrafrecht vorzugehen hat. Dabei sind wieder zwei Fälle möglich. Entweder ist für diese formale Uebertretung eine gesetzliche Strafe bestimmt, und dann hat das Gericht dieselbe auszusprechen und zu vollziehen; oder es ist keine Strafe ausgesprochen und dann muß die Polizei das Recht haben, die allgemeine Ordnungsstrafe (s. Polizeirecht S. 46) zu vollziehen. Dieß Gebiet der Rechtspolizei der Presse ist mithin auch hier nichts anders als eine einfache und consequente Anwendung ganz allgemeiner, für das gesammte Leben der Persönlichkeit geltender Grundsätze auf das spezielle Gebiet der Druckerei, und es bedarf wohl keines Beweises, daß es mit der Freiheit der Presse gar nichts zu thun hat, sondern unter denselben Grundsätzen steht, wie jeder andere Theil des öffentlichen Rechts.

Die zweite Aufgabe der Polizei und das zweite Gebiet ihres Rechts entsteht nun da, wo dieselbe bei dem Empfang der zur Veröffentlichung bestimmten Publikation in dem Inhalt derselben ein Verbrechen oder eine Gefahr für die öffentlichen Interessen erkennt. Das Rechtsverhältniß, welches sich daraus ergibt, muß wiederum zunächst nicht als etwas besonderes, der Presse Eigenthümliches angesehen werden, wozu oft große Neigung vorhanden ist, sondern auch hier ist dasselbe an sich gar kein anderes, als dasjenige, was für die Polizei in jedem Falle und bei jeder Handlung gilt, in der die Polizei eine öffentliche Gefährdung

erkennt. Allerdings aber ist das wahr, daß nirgends so sehr als gerade bei der Presse die ganze öffentlich rechtliche Stellung der Polizei zur Erscheinung gelangt. Nur die Unklarheit über das erste Verhältniß hat Unklarheit über die letztere zur Grundlage.

Die Gesammtheit aller polizeilichen Thätigkeiten und Berechtigungen, mit denen die Polizei ein Verbrechen oder eine (andere) öffentliche Gefährdung verhindern soll, haben wir früher bereits als Sicherheitspolizei bezeichnet. Das große Princip der Sicherheitspolizei und ihres Rechts ist einfach. Die Polizei muß das Recht haben, Zustände und Handlungen nach ihrem Ermessen für gefährlich zu halten, und sie demgemäß mit dem ihr zu Gebote stehenden Mitteln zu verhindern. Für den darin liegenden Eingriff in die persönliche Freiheit ist sie aber dem Betroffenen haftbar, wie bei der Verhaftung, und es ist gerecht, daß darüber das Gericht entscheide, und der Staat die Entschädigung leiste, wenn kein individuelles Verschulden von Seite des Polizeibeamten vorliegt. Das Recht der Presse ist eine durchaus einfache Anwendung dieser Grundsätze auf die zur Verbreitung bestimmte Publikation. Es kann vernünftigerweise kein Zweifel sein, daß die Polizei das Recht hat, die Verbreitung zu verhindern, wenn sie den Inhalt der Publikation für ein Verbrechen oder für eine Gefahr hält. Die Form dieser Verhinderung ist die Beschlagnahme, die Verhaftung des Gedankens. Die Form der Beschlagnahme muß die Constatirung der vorhandenen Exemplare, dann die Versiegelung, und endlich das individuelle Verbot der Ausgabe sein. Das Objekt der polizeilichen Beschlagnahme kann aber für sich nicht das Manuscript, sondern nur die Druckexemplare sein. Die Polizei hat unbedingt das Recht zu dieser Beschlagnahme, wo sie — unter eigener Verantwortlichkeit — glaubt, daß Gefahr im Verzuge ist. Sie kann aber auch sich zu dem Ende einen gerichtlichen Befehl einholen. Die Beschlagnahme des Manuscripts kann überhaupt nur auf einen gerichtlichen Befehl geschehen. Nach der Beschlagnahme treten dieselben Folgen ein, wie nach der polizeilichen Verhaftung; Ueberweisung an den Rechtsweg, Urtheil und Haftung der Polizei, wenn die Beschlagnahme nicht auf Grund eines richterlichen Befehles geschehen ist; im letztern Falle ist dieselbe ohnehin schon ein Theil des richterlichen Verfahrens.

Die Gesammtheit aller dieser Grundsätze, die in der Beschlagnahme ihren Ausdruck finden, fassen wir zusammen als das Recht der Sicherheitspolizei der Presse. Daß auch sie neben der Rechtspolizei nothwendig ist, wird kein Verständiger bezweifeln. Eben so klar ist aber auch, daß dieß ganze Gebiet der Sicherheitspolizei der Presse gar nichts anders ist und sein soll, als eine specielle Anwendung des

Rechts der Sicherheitspolizei überhaupt, und es leuchtet schon hier ein, daß man kaum vernünftiger Weise etwas gegen diese Grundsätze einzuwenden haben wird, wenn das Recht der Sicherheitspolizei im Allgemeinen auf den Grundlagen geordnet ist, welche wir in der Lehre vom Polizeirecht aufgestellt haben.

Auf diese Weise stellen sich nun Preßstrafrecht und Preßpolizei als einfache und natürliche, durch die Erscheinungsform der geistigen That gegebenen Theile oder Anwendungen des Straf- und Polizeirechts dar. Man kann eben deßhalb auch in gewissem Sinne sagen, daß es überhaupt kein eigenes Preßstraf- und Polizeirecht geben solle, insofern man darunter etwas anderes als jene Anwendung allgemein geltender Grundsätze auf das Gebiet der Presse versteht. Anderseits wird jeder verständige Mann diese Einbeziehung der Presse unter die allgemeinen Normen nothwendig, und die Aufstellung besonderer Vorschriften für die Anwendung der ersteren in Preßfällen als ganz zweckmäßig erachten. Und zwar nicht bloß für das Strafrecht, sondern auch für das Polizeirecht. Nur muß man sich aber über das letztere einig sein. Wir haben die Grundbegriffe und ihr Recht in Polizei aufgestellt. Die Anwendung derselben auf die Presse ist das Gebiet der inneren Verwaltung; die Anwendung des Strafrechts ist Sache der Rechtspflege; die Aufstellung eines eigenen Preßrechts mit Straf- und Polizeirecht für die Presse ist Sache der Zweckmäßigkeit. Ueber diese Punkte ist kaum ein Streit möglich. Was ist denn nun der Grund und das Gebiet der großen Frage nach dem Preßrecht überhaupt, wenn jene Sätze klar sind?

Ohne Zweifel haben *alle* obigen Aufstellungen eine gemeinsame, aber begränzte Grundlage. Sie beziehen sich auf das, was wir die geistige That, die *einzelne* Aeußerung der Presse genannt haben. So lange es sich von dieser, von einer bestimmten Injurie oder Unsittlichkeit, von einer bestimmten Negation des öffentlichen Rechts, von einer bestimmten Aufreizung zu einem Verbrechen handelt, *können* Straf- und Polizeirecht in ihrer Anwendung nicht bestritten werden. Aber es ist das eigenthümliche Wesen der Presse, daß sie neben ihren Einzeläußerungen noch eine zweite geistige Thatsache enthält. An diese schließt sich daher die Frage nach dem zweiten Rechtsgebiet der Presse, *dem Recht der Preßfreiheit.*

Auch hier ist es von entscheidender Bedeutung, sich über den bisherigen und den hier aufgestellten Begriff der Polizei in ihrem wesentlichen Unterschiede klar zu werden. Bis jetzt hat nämlich die ganze Literatur, dem Geiste der Zeit und ihrer Gesetzgebung folgend,

die obige, eigentliche Sicherheits- und Rechtspolizei mit der Polizei gegen den Geist der Presse ohne weiteres zusammengeworfen, und mithin das Recht der Polizei auf Mittheilung der Pflichtexemplare, der Kaution, der Beschlagnahme, unter demselben Gesichtspunkt aufgefaßt, wie die Censur, alles mit dem gemeinsamen Namen der Polizei belegend. Der Grund dieser Auffassung war ein doppelter. Einerseits, wie die Geschichte der Verwaltungslehre zeigt, begriff man alles, was der Staat außerhalb der Staatswirthschaft in der Rechtspflege zu thun hatte, als Polizei; andrerseits gab es aber keinen festen Begriff von Preßfreiheit, durch welchen man die berechtigte von der unfreien Preßpolizei hätte unterscheiden können. Dazu kam, daß die eigentliche Jurisprudenz sich wie schon gesagt, weder mit der Polizei überhaupt, noch mit dem Preßrecht, beschäftigte, die doch allein im Stande gewesen wäre, hier Ordnung und Klarheit in die Begriffe zu bringen. Das hat zur Folge gehabt, daß in manchen Vorstellungen die Freiheit der Presse als vollständige Beseitigung jeder polizeilichen Maßregel aufgefaßt wurde (John, Gutachten, Verhandlungen des sechsten deutschen Juristentages S. 318 ff.), was natürlich nur durch Mangel an Verständniß der Polizei und ihres organischen Rechts erklärt werden kann. Andrerseits wird dadurch die Stellung des geltenden Preßrechts unter dem Gesammtbegriff der Polizei in der Literatur entschieden. Während das vorige Jahrhundert es noch versteht, daß die Presse überhaupt ein Culturelement ist und daher unter das Bildungswesen gereiht und als organischer Theil desselben begriffen werden muß, wie bei Berg (Polizeirecht Bd. II. 3. Buch) das ganze Preßrecht als Theil der „Unterrichtspolizei" aufgeführt wird, hat das neunzehnte das ganze Preßwesen principiell — mit wenig Ausnahmen (s. unten) als Theil des Polizeirechts, beziehungsweise der Polizeihoheit hingestellt; so namentlich Klüber im Oeffentlichen Recht des Deutschen Bundes §. 503; Maurenbrecher Staatsrecht §. 56 und §. 196; Pölitz, Staatswissenschaft II. Bd. über Sicherheits- und Ordnungspolizei S. 488; selbst Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht II. Bd. S. 165 trotz ihrer im Uebrigen divergirenden Auffassung. Dadurch verlor man das richtige Urtheil so weit, daß Mohl, der das Preßrecht in seinem Württembergischen Staatsrecht I. Bd. §. 72. 73. als Allgemeines Staatsbürgerrecht behandelt, dasselbe in seiner Polizeiwissenschaft wieder unbeschränkt unter die Präventivjustiz stellt (III. Bd. §. 13). Man sah nicht, daß diese „Polizei" eben einen wesentlich doppelten Inhalt hat, und daß während die erste — die eigentliche Preßpolizei — ein vollkommen berechtigter ist, der zweite von Wissenschaft und Praxis als Beschränkung der Preßfreiheit eben so energisch verurtheilt

wird. Wäre Glaser (Gutachten, Verhandlungen des sechsten deutschen Juristentags S. 185) über den rechtlichen Begriff der Polizei neben dem des Strafrechts zu einem Abschluß gelangt, so würde der Angriff Johns auf seine „uneigentlichen und eigentlichen" Preßvergehen nicht möglich gewesen sein; denn die „eigentlichen" sind eben nichts anders als die Vergehen gegen die eigentliche Preßpolizei im obigen Sinne. Uebrigens hat schon Zachariä (Deutsches Staats- und Bundesrecht 1842, II. Bd. §. 145) den Unterschied von formellen und materiellen Preßvergehen aufgestellt. Johns Arbeit liefert eben den Beweis, daß eine Kritik nutzlos bleibt, so lange man durch dieselbe nichts anderes beweist, als daß man sich vorher über die Sache nicht klar war und nachher nicht klar geworden ist. Viel hat zu dieser Ungeschiedenheit der Begriffe die französische Jurisprudenz beigetragen, da dieselbe zu dem Begriffe der Polizei der Presse gar nicht recht gelangen konnte, weil das ganze Preßverfahren streng gesetzlich geordnet war und die Preßpolizeivergehen wie alle andern Polizeivergehen seit dem Code Pénal als integrirende Theile des Strafrechts erscheinen, was wieder das gemeine deutsche Recht nicht anerkannte. — Uebrigens wird wohl das, was wir hier meinen, erst durch die Erwägung des Folgenden recht klar werden.

d) Die Preßfreiheit, ihr Princip und ihr Recht.

Eine ganz andere Stellung zum Gesammtleben und speziell zur Verwaltung ihrer Lehre und ihrem Recht hat nun dasjenige, was wir die Preßfreiheit nennen. Es ist unerläßlich, sich auch über den formalen Inhalt und Begriff derselben einig zu sein.

Zuerst ist es klar, daß Niemand die Preßfreiheit in der völligen Abwesenheit des Rechts für die Presse suchen wird. Es wäre ein undenkbarer Widerspruch, weniger Recht für die Presse zu fordern, als für den Staatsbürger, der für sie arbeitet. Der Begriff der Preßfreiheit leidet daher gar keine Anwendung auf das durch die einzelne That der Presse nothwendig gesetzte Recht derselben. Nicht einmal eine härtere Strafe oder strengere Polizeimaßregeln auf der bezeichneten Grundlage werden eine Beschränkung der Freiheit der Presse bedeuten können, so wenig man von einer Beschränkung der Freiheit des Bürgers reden könnte, wenn der Diebstahl mit dem Tode bestraft wird, wie früher in England. Will man daher von einer Freiheit der Presse als von einem specifischen Begriffe reden, so muß man auch ein specifisch anderes Verhältniß derselben im Auge haben. Jede Vermengung desselben mit dem früheren macht hier Recht und Begriff unklar.

Wir haben dieß zweite Verhältniß bereits bezeichnet. Es ist die

Arbeit die in der Presse liegt. Was sie ist, bedarf keines weiteren Beweises. Allein es ist nothwendig, dieselben als einen Thatbestand zu formuliren, um Rechtsfragen an sie anknüpfen zu können. Gelingt das, so scheint uns die Frage der Preßfreiheit eine gelöste.

Das Wesen der Arbeit in der Presse besteht darin, daß die im Druckwerk enthaltene Gedankenäußerung sich selbst als eine, in ihrer Gültigkeit von der geistigen Arbeit des Schriftstellers und des Lesers bedingte hinstellt. Nun hat jede Arbeit ein Ergebniß. Dieß Ergebniß ist, wenn es in dieser Weise durch Arbeit erworben ist, eine Wahrheit. Es ist ein absoluter Widerspruch, die Arbeit als Suchen nach der Wahrheit begränzen zu wollen. Die Arbeit in der Presse ist daher frei. Allein diese Freiheit ist noch nicht die Freiheit der Presse.

Das Ergebniß jener Arbeit des Gedankens kann nun alle wirklichen oder geistigen Verhältnisse des Lebens zum Gegenstand haben. In sofern nennen wir die Gesammtheit dieser Ergebnisse die Wissenschaft. Wo nun der Gegenstand, mit welchem sich jene Arbeit beschäftigt, der Zustand des öffentlichen Rechts, des Staats oder der Gesellschaft ist, da empfängt das in derselben liegende Streben einen eigenen Namen wegen seiner hohen specifischen Bedeutung für das Gesammtleben. Wir nennen es die Tendenz oder den Geist der Arbeit selbst, und mithin auch ihrer Erscheinung, des Druckwerkes. Diese Tendenz, Richtung oder Geist des Druckwerkes ist daher neben und möglicher Weise ganz unabhängig von den einzelnen Ausdrücken eine durchaus selbständige Thatsache. Diese Thatsache ist ein inwohnendes Moment jedes Druckwerkes. Sie ist in jedem Buche wie in jeder Zeitung, die sich den öffentlichen Dingen zuwendet, vorhanden. Ja sie ist mehr; sie ist das eigentliche Leben derselben. Sie beherrscht die einzelnen Ausdrücke; sie bildet ihren Zusammenhang; sie ist die höhere Individualität des Werkes selbst, und sie wirkt in dieser ihrer Individualität und vermöge derselben. Sie wirkt zwar anders, aber sie wirkt nicht weniger mächtig als jeder einzelne Ausspruch. Sie wirkt mehr durch das was sie anregt, als durch das was sie enthält. Sie ist eben dadurch ein so gewaltiges Culturmoment; sie erhebt über den einzelnen Irrthum im Werke und läßt das Ganze wirken; sie macht wiederum die einzelne Wahrheit unmächtig und läßt das Ganze wirkungslos; sie ist trotz der heftigsten Ausdrücke die Vertreterin der Ruhe und Tiefe in der Betrachtung der öffentlichen Dinge, und sie ist bei aller Glätte und Form ein furchtbarer Feind derselben. Ihre Macht ist keine plötzliche, sondern eine langsame, aber desto größere; sie enthält keine Verletzung des Rechts, aber sie kann es auflösen; sie erzeugt nicht immer Eindrücke, wohl aber Ueberzeugungen; sie ist eine zweite Form der geistigen That, entscheidend

für den Werth, für die Dauer, für den Einfluß der Arbeit. Es ist kein Zweifel, daß neben jedem einzelnen Satze der innere Zusammenhang derselben, neben jeder einzelnen Ansicht der lebendige Kern aller, neben der Form und dem Einzelinhalt der Geist und die Tendenz des Druckwerks eine zweite, vielleicht weit wichtigere und mächtigere, gewiß aber *selbständige Thatsache* ist.

Steht dieß nun fest, so entsteht die Frage, wie sich zu *dieser* Thatsache die Verwaltung des Rechts und die Verwaltung des Innern, die Rechtspflege und die Polizei zu verhalten haben, wenn — und das ist ja unser Gebiet — wenn dieser Geist des Druckwerkes *feindlich* der gegebenen Ordnung und ihrem Recht gegenüber steht? Denn daß beide mit demselben gar nichts zu thun haben, wenn er mit diesem öffentlichen Rechtsleben sich überhaupt nicht beschäftigt, oder von der Verwaltung ohnehin — sei es von welchem Standpunkt immer — als heilsam betrachtet wird, ist selbstverständlich.

Die Antwort auf diese Frage ist entscheidend. Nur darf sie nicht vom Gefühle, sondern sie muß von der Rechts- und Verwaltungslehre gegeben werden.

Was zuerst die Rechtspflege betrifft, so muß eine Vorfrage erledigt werden, die für das Folgende von entscheidender Bedeutung ist. Selbst wenn man jene Thatsache des Geistes eines Druckwerkes unbedingt als eine selbständige anerkennt, wird die Frage entstehen, wo die äußere und die innere *Gränze* zwischen Geist und Einzelsatz zu setzen ist, und wer sie zu bestimmen hat. Denn daß beide in einander übergehen, ist keinem Zweifel unterworfen. Das *Recht* beider aber ist ein so wesentlich verschiedenes, daß die Möglichkeit, hier eine scharfe Gränze zu ziehen, identisch wird mit der, überhaupt *zwei* Rechtsprincipien aufzustellen und festzuhalten, und daher identisch mit der ganzen Frage nach dem Begriffe der Preßfreiheit.

Wir setzen daher zuerst die innere Gränze, und dann die äußere.

Die *innere* Gränze zwischen dem Geiste und den einzelnen Ausdrücken entsteht, je nachdem der letztere bloß als unbegründeter Ausspruch der individuellen Ueberzeugung oder als Ergebniß einer Reihe von Schlußfolgerungen auftritt. Das erstere mag das Ergebniß einer subjektiven Arbeit sein, aber es *erscheint* als einfache That; es macht daher auch die Forderung, als solche behandelt zu werden; es bestimmt die individuelle Stellung des Urhebers zu den allgemeinen Bedingungen des Rechtslebens. Das letztere setzt dagegen an und für sich voraus, daß der Leser *selbst* den Proceß vollziehe, der einer ausgesprochenen Ueberzeugung zum Grunde liegt und daher selbst die geistige Arbeit vollbringe, die zu dem aufgestellten Resultat führt. Die letzte

Ueberzeugung wird daher abhängig von der Ueberzeugung von jedem vorhergehenden Satz; aber ohne das Recht auf einen solchen Erwerb von Ueberzeugungen gibt es überhaupt kein geistiges Leben. Damit ist die Bezeichnung der innern Gränze gegeben. Der Geist beginnt da, wo der Leser durch das Druckwerk selbst veranlaßt wird, zu dem Resultate desselben erst durch Schlußfolgerungen zu gelangen. Ob und wie weit dieß der Fall ist, zeigt jedes Druckwerk von selber.

Die äußere Gränze nun, oder die Entscheidung in jedem einzelnen Falle, kann nicht anders gegeben werden, als durch das Urtheil des Gerichts. Nach welchen Grundsätzen dasselbe dabei zu verfahren hat, und wie es gebildet werden soll, ist aber nicht mehr Sache der Verwaltung, sondern der Rechtspflege. Hier wieder tritt der Satz auf, daß das Preßrecht eben nichts anderes ist und sein soll, als eine specielle Anwendung des Straf- und Polizeirechts und ihrer allgemeinen Grundsätze. Allerdings aber muß man, um diese Gränze auch im Einzelnen festzuhalten, den weiteren Grundsatz betonen, daß in Gemäßheit des obigen Princips dem Gerichte überhaupt die Frage nach der Bedeutung von Schlußfolgerungen aus einem Druckwerke überhaupt nicht vorgelegt werden soll, sondern nur der einzelne Satz oder Ausdruck. Die Competenz des Gerichts soll an der Gränze aufhören, wo der Inhalt solcher einzelner Sätze erst aus Voraussetzungen und Consequenzen gewonnen und in Gemäßheit dieser Schlüsse als ein strafbarer oder gefährlicher bezeichnet werden muß. So wie dieß feststeht, ist auch die Gränze für das (regelmäßige) Recht der Beschlagnahme gesetzt, eben weil dieselbe ja vor Gericht, wie jede andere Verhaftung vertreten werden muß. Sie kann und soll nie wegen solcher Sätze stattfinden, welche erst durch Schlußfolgerungen gefährlich erscheinen, und das Gericht muß daher, ganz abgesehen von dem Inhalt der letzteren, ein abweichendes Urtheil fällen, sowie es sich um die Bedeutung von Consequenzen statt von dem Inhalt einzeln hingestellter Sätze handelt. Oder, kurz zusammengefaßt, der Geist eines Druckwerkes bildet keinen Thatbestand für die gerichtliche Verfolgung. Der formelle Grund für diesen wichtigen Satz liegt aber im Wesen der Sache selbst. Daß der Verfasser eine — falsche oder selbst gefährliche — Ueberzeugung hat, ist natürlich eine Thatsache, die zwar unzweifelhaft sein, aber nicht gerichtlich verfolgt werden kann; daß er sie aber seinen Lesern auch wirklich beigebracht hat, ist wiederum eine Thatsache, die nicht zu beweisen ist. Da nun erst in dieser allgemeinen Ueberzeugung das Gefährliche bestehen würde, so fehlt eben das Object des Verfahrens überhaupt. Es ist dabei selbst-

verständlich, daß die Thatsache des Ueberzeugtwerdens Anderer nicht durch die bloß subjektive Meinung des Richters, sie seien wahrscheinlich überzeugt, ersetzt werden könne. Der geistige Grund dafür besteht einfach in der Thatsache, daß das Ziel des Druckwerkes eben nur die Einzelüberzeugung ist, die selbst wieder kein Objekt des gerichtlichen Verfahrens sein kann. So ergiebt sich die grundsätzliche Ausschließung der Rechtspflege vom Geiste oder der Tendenz der Druckwerke.

Die zweite Frage ist nun die, ob, das Obige vorausgesetzt, nicht die höhere Sicherheitspolizei wenigstens gegen ein Druckwerk einschreiten könne und solle, das durch seine Tendenz der öffentlichen Ordnung gefährlich erscheint. Diese Frage ist nicht mehr eine einfache.

Es ist zunächst wieder nothwendig, hier zu unterscheiden. Die Darstellung des Wesens der höheren Sicherheitspolizei zeigt, daß das, was man eine Gefahr der öffentlichen Zustände und Ordnung nennt, eine zweifache Gestalt hat. Es kann eine solche Gefahr eine äußerliche sein, wie bei feindlicher Bedrohung, oder bei innerem Aufruhr oder gewaltsamen Bewegungen; und sie kann eine innere sein, deren Kern in einer Auffassung des Staatsbürgerthums von Recht und Ordnung besteht, welche mit dem Bestehenden in Widerspruch treten. Nach den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Rechts der höheren Sicherheitspolizei hat nun dieselbe die Aufgabe und damit auch die Berechtigung, in den Fällen äußerer Gefahr nach ihrem Ermessen diejenigen Rechte der Staatsbürger zu beschränken, deren Ausübung eine solche Gefahr in ernstlicher Weise vermehren würde (z. B. öffentliche Versammlungen während eines Aufruhrs, Briefwechsel aus einer belagerten Stadt ꝛc.). Es muß daher in solchen Fällen unzweifelhaft der höheren Sicherheitspolizei das Recht zustehen, auch gegen die Aeußerungen der Presse einzuschreiten, wenn sie — natürlich abgesehen von einzelnen Sätzen — ihrem Geiste nach die Gefahr, welche schon besteht, vermehrt. Aber auch hier soll das Recht der höheren Sicherheitspolizei der Presse bestimmten Regeln unterliegen. Als solche sind die folgenden zu fordern: erstlich eine wirklich vorhandene äußere Gefahr; zweitens eine formelle Mittheilung an die Presse, welche auf Grundlage jener öffentlichen Gefährdung ihr die höchste Vorsicht auch in ihrer allgemeinen Tendenz zur Pflicht macht; drittens möglichste Beschränkung der polizeilichen Maßregeln auf die Beschlagnahme in Zeit und Objekt. Dieß sind die natürlichen Gränzen des Rechts der höheren Sicherheitspolizei gegenüber dem Geiste der Presse.

Wo dagegen die äußeren Zustände eine solche Gefahr nicht darbieten, da muß man anerkennen, daß ein verwaltungsrechtliches Verfahren gegen jenen Geist der Presse an und für sich unberechtigt und

falsch ist, selbst da, wo dieser Geist als ein unzweifelhaft gefährlicher erscheint. Und zwar deßhalb, weil sich derselbe jeder direkten Maßregel von Seiten der Verwaltung und der Polizei insbesondere entzieht. Das wieder beruht psychologisch darauf, daß die Leser für die entfernteren Schlußfolgerungen in dem Grade empfänglicher werden, in welchem man die näherliegenden polizeilich verfolgt. Deßhalb steht die Regel fest, daß eine Verfolgung des Geistes einer bestimmten Richtung in der Presse im weitesten Sinne stets den entgegengesetzten Erfolg von dem hat, was man beabsichtigt. Es ist überflüssig, dafür auf jahrhundertalte Erfahrungen hinzuweisen. Es erscheint ebenso überflüssig, das durch die höhere Natur des Geistes überhaupt zu begründen. Wohl aber muß sich die Verwaltungslehre, indem sie jenes allgemein geistige Element der Presse als außerhalb jeder direkten Einwirkung der Verwaltung, und mithin außerhalb des Verwaltungsrechts liegend, anerkennt, davon Rechenschaft ablegen, daß die Presse ihrerseits den Keim der Heilung für die Uebel, die sie anzurichten vermag, wieder in sich selber trägt. Es erscheint auch hier unnöthig, genauer zu verfolgen, wie und worin dieß der Fall ist, theils direkt durch die bessere Presse, theils indirekt durch die Natur der Presse überhaupt. Denn auch der psychologische Satz ist gewiß, daß die Vorsicht der Leser in der Annahme eines Urtheils oder einer geistigen Richtung in dem Grade steigt, in welchem der Schriftsteller rücksichtsloser auftritt. Das Element aber, welches diese Vorsicht stark macht, ist einerseits das Interesse, andrerseits die Bildung. Sind in einem öffentlichen Zustande die ersteren gewahrt und gefördert, und die zweite allgemein, so kann der Geist der Presse wohl tiefe Irrthümer begehen, aber er kann keine Gefahren mehr bereiten. Und nur mit diesen hat es die Verwaltung zu thun.

Daraus ergibt sich nun der concrete rechtliche Inhalt desjenigen, was man die Freiheit der Presse zu nennen hat. Dieselbe besteht demnach nicht in Abwesenheit eines Strafrechts der Presse; sie ist nicht beschränkt durch das Recht der polizeilichen Anzeige und eben so wenig durch das der Beschlagnahme; sie ist endlich nicht gesetzt in der Befreiung von den Maßregeln der höheren Sicherheitspolizei im Falle äußerer Gefahr. Sie muß vielmehr davon ausgehen, daß sie selbst genau demselben Straf- und Polizeirecht unterworfen ist, wie der Staatsbürger, dessen Gedanken sie enthält oder anregt; es ist ein Unding, mehr Unbeschränktheit für den Gedanken, der in das Volk tritt, zu fordern, als für den Einzelnen, der ihn denkt. Sondern die Freiheit der Presse bedeutet und ist das Aufgeben jeder direkten und indirekten Maßregel gegen das, was wir den Geist der Presse genannt haben. Und in der That hat die Frage nach der

Freiheit der Presse überhaupt nie an der Frage nach dem eigentlichen Straf- und Polizeirecht, das ein ganz nothwendiges Complement des Verwaltungsrechts ist, entstehen können, sondern nur an dem Versuche, eben jenen Geist der Presse statt der einzelnen Aeußerungen derselben zu bekämpfen. Und in diesem Gebiete liegt daher auch die Geschichte des Preßrechts seit dem Entstehen der Buchdruckerei.

Nach der ganzen bisherigen Darstellung ist es offenbar eine ganz entscheidende Frage, wie und ob man den Begriff der „Preßfreiheit" nicht bloß als abstrakte Forderung aussprechen, sondern den Inhalt derselben juristisch formuliren soll. Wir behaupten, daß diese Formulirung das Kriterium der Auffassung eines jeden Schriftstellers über das Preßrecht ist; und es wird deßhalb leicht verständlich sein, wenn wir hinzufügen, daß zwar Wort und Princip der Preßfreiheit tausende von malen ausgesprochen sind, daß aber eine genaue Bestimmung von demjenigen, was man sich darunter denkt, nirgends angetroffen wird. Wir unserseits müssen, bis wir widerlegt werden, dabei stehen bleiben, daß es gar keine Formulirung und objektive Bestimmtheit des Begriffes der „Preßfreiheit" geben kann, so lange man nicht den Geist oder die Tendenz der Presse als selbständige Thatsache von den einzelnen Aeußerungen trennt. Gerade in dieser Beziehung ist die Geschichte der Literatur höchst belehrend. Der Begriff und das Wort der „Preßfreiheit" findet sich, so viel wir sehen bis zum Jahre 1790 in der deutschen juristischen Literatur nicht; bis dahin „Bücherregal" „Aufsicht" u. s. w. (s. Pütter, Literatur deutschen Strafrechts, Bd. III. §. 94). Es scheint überhaupt erst seit der Déclaration des droits (1789) entstanden (Art. 11): „La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à repondre de l'abus de cette liberté dans les cas determinés par la loi." Die deutsche Literatur machte daraus ein „Naturrecht;" doch war man sich gleich anfangs einig, daß diese Preßfreiheit eine beschränkte sein müsse, und in diesem Suchen nach der Beschränkung des Begriffs ging das Streben ihn selbst zu bestimmen, verloren. Im Großen und Ganzen ist in der Auffassung der Juristen zu Ende des vorigen Jahrhunderts und des gegenwärtigen nur ein sehr geringer Unterschied. Der juristische Ausgangspunkt war der Satz: „Im Staate ist das Recht, seine Gedanken Andern mitzutheilen, dem Staatszweck untergeordnet. Der Staat darf daher auch die Gegenstände bestimmen, an welchen man sich vorzüglich durch Mißbrauch der Preßfreiheit vergehen kann." (Berg, Polizeirecht Bd. II. S. 336.) So die

Hauptschriftsteller: Birkner, über die Preßfreiheit und ihre Gesetze 1797; Gruner, Cremutius Cordus oder über Bücherverbote 1798 u. a.

Vorwiegend bleibt dabei stets nebst abstrakter Anerkennung des Rechts auf Preßfreiheit der polizeiliche Gesichtspunkt, und zwar immer ohne Unterscheidung der eigentlichen und der unfreien Polizei. Die freiere Auffassung erscheint daher im Staatsrecht auch nicht in dem Suchen nach jener Begriffsbestimmung, sondern zunächst in dem Versuch, die „Preßfreiheit" nicht mehr einfach dem staatsrechtlichen Begriff und Recht der Polizei einzuordnen, sondern ihr eine andere, höhere Stellung einzuräumen. Die Kategorie des öffentlichen Rechts, unter der sie aufgeführt wird, hat daher an und für sich schon ihre historische Bedeutung. Der erste, glauben wir, der hier Bahn brach, und statt der Preßpolizei die Preßfreiheit zum Grunde legt, ist unter den Staatsrechtslehrern Aretin in seinem Staatsrecht der constitutionellen Monarchie 1828, welcher den Begriff der Preßfreiheit zuerst als einen publicistischen in das Staatsrecht einführt, die Preßpolizei fallen läßt, und die erstere als eine der „Garantien der Verfassung" herstellt. Er ist der erste und einzige, der einen streng juristischen Standpunkt festhält und zum Theil durchführt und, indem er einerseits die Censur für „heillos" erklärt, ein „Strafgesetz für Preßvergehen" fordert, mit der genaueren Bestimmung „strafbar erscheint jede unzweideutige oder offenbare Aufforderung zu widerrechtlicher, gesetzlich mit Strafe belegter That und jede Beleidigung einer Person" — merkwürdiger Weise will er keine Strafe für Verletzungen der Sittlichkeit. Die Frage jedoch nach dem, was nothwendig der Preßpolizei angehört, ist auch ihm von der Frage nach dem Strafrecht nicht geschieden (Bd. II. Abth. 2. VII). Im Grunde ist das Ganze eine Paraphrase der Déclaration des droits. Für das territoriale Staatsrecht hat auch hier Mohl in seinem Württembergischen Staatsrecht 1846 den alten Standpunkt verlassen. Mohl faßt das Recht der Presse als „Preßfreiheit" schon unter dem Begriffe der „allgemeinen Staatsbürgerrechte" (Bd. I §. 72. 73) und zwar als Theil der „Denkfreiheit" auf; seine Behandlung ist freilich natürlich streng referirend. Die späteren Verwaltungsrechte sind sich noch über den Standpunkt nicht einig; Pözl (bayrisches Verwaltungsrecht §. 102) nimmt es wieder als Theil der Sicherheitspolizei. Rönne dagegen (Preußisches Staatsrecht Bd. I. II. §. 96) nach Mohls Vorgang als „Recht der Preußen." Auch die Staatslehre ist sich nicht recht klar. Bemerkenswerth ist jedoch, daß man sich bei der Presse im vorigen Jahre fast nur Bücher und Schriften dachte, und die Tagespresse kaum in Betracht zog (Justi Bd. IX. Hauptstück 36. Sonnenfels Bd. I. S. 94). Diese wird erst spät beachtet, und die erste Aufnahme derselben als einer specifischen

Art der Presse mit Bezeichnung ihrer wichtigen Eigenthümlichkeiten in die Fachwissenschaft finden wir bei Mohl, Polizeiwissenschaft Bd. III. S. 35. Jedoch mußte man seit der formellen Entstehung der Polizeiwissenschaft näher auf die Sache eingehen, und jetzt beginnt auch diese Literatur sich, wenn auch unklar, dem Gegensatz zwischen der Nothwendigkeit des Preßstraf- und Polizeirechts und der „Preßfreiheit“ zum Bewußtsein zu bringen, ohne zu einer formulirten Entscheidung zu gelangen; namentlich der wackere J. H. Berg (Polizeirecht II. Bd. S. 341. 344), wahrscheinlich der Erfinder der „Preßfrechheit“ S. 341. Jacob, Polizeiwissenschaft Bd. II. §. 155 u. a. Pölitz, Staatswissenschaft Bd. II. 12. S. 491. „Die Verfassungen müssen darüber entscheiden, welches von den beiden Systemen für die Beschränkung der Preßfreiheit, der Censur, oder der unbedingten Preßfreiheit, jedoch mit einem Strafgesetz für die Preßvergehen vorzuziehen sei.“ Confuser zu sein oder unentschiedener ist wohl nicht möglich. Dennoch sprach Pölitz die damalige Unklarheit am besten aus; wie er dachten viele; man sieht aber, daß feste Begriffe auch den Staatslehrern mangeln, und daß man sich weder über den leitenden Gesichtspunkt noch über den Inhalt einig war. — Hier hätte nun das dritte Gebiet der Literatur helfen müssen, die eigentliche, sowohl juristische als publicistische Literatur der Presse. Aber auch sie gelangte um so weniger dazu, als sie von Anfang an die Presse und ihre Fragen stets für sich, ohne ihren Zusammenhang mit dem gesammten Organismus des Staats behandelte. Man muß hier drei Richtungen unterscheiden: die rein historische, die publicistische, und die streng preßrechtliche. Die erste ist verhältnißmäßig wenig vertreten, da sie gleich anfangs bei der Geschichte der Censur stehen blieb, wie Hoffmann, Geschichte der Büchercensur 1819 und selbst in neuerer Zeit das zu wenig beachtete, gründliche und speciell für die österreichische Censurgeschichte wichtige Werk von Dr. A. Wiesner, Denkwürdigkeiten der österreichischen Censur vom Zeitalter der Reformation bis auf die Gegenwart 1847. Von einer Gesammtentwicklung des Preßwesens überhaupt ist hier wenig die Rede; es sind das nur Darstellungen des Kampfes der regierenden Gewalten mit dem Geiste der Presse, bei denen das Wesen der Preßfreiheit noch einfach in dem Kampf gegen die Censur besteht, und daher die Frage nach dem Polizei- und Strafrecht in den Hintergrund tritt. Die publicistische Richtung hat denselben Charakter. Sie will entweder Preßfreiheit sans phrase, oder schwankt zwischen ihr und der Nothwendigkeit irgend polizeilicher Maßregeln; zu einem Rechtssystem gelangt sie nicht. Indessen liegt ihre hohe Bedeutung nicht in dem, was sie für die Formulirung der Begriffe oder der Rechtssätze, oder für die strenge Unterscheidung

von Preßrecht und Preßfreiheit that. Das zu sagen oder zu untersuchen, war gar nicht ihre Absicht. Sie ist vielmehr von einem ganz andern Standpunkt ausgegangen. Ihr bedeutet die Preßfreiheit nicht mehr im Allgemeinen das Recht, seine Gedanken Andern mitzutheilen, sondern vielmehr das Recht, vermöge der Presse speciell an öffentlichen Dingen Theil zu nehmen. Sie ist damals zuerst begriffen als das große Organ der öffentlichen Meinung über Staatsangelegenheiten; die Idee der Preßfreiheit ist die noch unklare Vorstellung von dem Rechte des Volkes auf eine Theilnahme am Staate; das Recht auf Preßfreiheit ist schon damals identisch mit der Idee des Rechts auf Volksvertretung. Man sagte das nicht; aber die Einen wußten es, die Andern fühlten es. Der Kampf für die Preßfreiheit bedurfte daher einer juristischen Definition nicht; da er weit über sein nominelles Ziel hinausging, darf er gar nicht als für sich bestehend betrachtet werden; freilich folgte, daß eben deßhalb auch jeder Gedanke an eine Beschränkung der Preßfreiheit als ein Zweifel an dem Recht der künftigen, in den Gemüthern des Volkes liegenden Volksvertretung angesehen und von der öffentlichen Meinung verurtheilt wurde. Das zu dem Range einer geschichtlichen Thatsache erhobene Sendschreiben von Fr. Gentz an Se. K. Majestät Friedrich Wilhelm III. „bei Dero Thronbesteigung allerunterthänigst überreicht, Berlin 16. November 1797" hat in diesem Sinne eine Stellung, welche man nicht immer richtig auffaßt. Nicht daß Gentz hier die Preßfreiheit überhaupt vertrat, war das Bedeutende, denn das war schon von vielen geschehen, sondern die gewaltige Kraft, mit welcher diese Publication in die damalige Zeit eingriff, bestand darin, daß er die Preßfreiheit als ein Recht des Bürgerthums forderte, und daß von da an die, wenn auch juristisch ganz vage Idee der Presse dadurch zum Feldgeschrei dieses Bürgerthums gegen die bureaukratisch absolutistische Regierung einerseits und gegen den Rest der ständischen Vorrechte anderseits wurde. Nicht bloß, daß Gentz damals Preßfreiheit wollte, sondern daß er für das Bürgerthum und die öffentliche Meinung, den unformulirten Willen der Staatsbürger, eine Theilnahme, einen entscheidenden Einfluß auf die öffentlichen Angelegenheiten forderte, war es, was die langdauernde Begeisterung für jenes Sendschreiben erweckte. (Dasselbe steht u. a. in „Studien zur Orientirung über die Angelegenheiten der Presse" von R(ühle) v. L(ilienstern) 1820. S. 129 ff.)

„Wenn dem Bürger eines Staates alles, was zum erlaubten Genuß des Lebens und zur Entwicklung seiner Kräfte gehört, offen steht; wenn er sein freigewähltes Gewerbe in ungestörter Ruhe betreiben kann; wenn ihm eine strenge unparteiische, durch keinen Eingriff der

Willkür gehemmte Rechtsverwaltung die Garantie seines Eigenthums und die beruhigende Aussicht gewährt, daß nie einer seiner Mitbürger mächtiger sein wird, als die Gesetze; wenn billige, gleichförmige, nach einfachen Grundsätzen geordnete, ohne Druck und Schikane erhobene Abgaben ihm nur so viel von seinen Einkünften entziehen, als zur Erhaltung des Staats erforderlich ist, und eine weise und gewissenhafte Administration die zweckmäßige Verwendung seiner Beiträge verbürgt, wenn keine ungerechte oder übelverstandene Einschränkungen ihn hindern, seine Fähigkeiten, seine Kenntnisse, sein Vermögen nach eigener Neigung und Einsicht, nach der Idee die er selbst von seinem Vortheil hat, zu benutzen" (Adam Smith!), „wenn er überdieß seine Gedanken über alles, was ihn umgibt, vortragen und seinen Zeitgenossen sogar seine Irrthümer und seine Grillen mittheilen darf — dann ist alles erschöpft, was der Mensch in der staatsbürgerlichen Gesellschaft sucht. — Der Inbegriff dieser Güter ist die bürgerliche Freiheit, die unter einer monarchischen Verfassung bis zu ihrer höchsten Reife gedeihen kann!" Das war der Kern der Forderung nach Preßfreiheit; die letztere war nicht mehr Selbstzweck, sie war nur noch Mittel dafür; wenn er jeden „Zwang" gegen die Presse bekämpft, so ist das nur Consequenz oder Voraussetzung des Obigen, trotz dem, daß er auch hier die Hauptangriffe gegen die Preßbeschränkung in die beiden kurzen Sätze zusammenfaßt: „Was, ohne alle Rücksicht auf andere Gründe, jedes Gesetz, welches Preßzwang gebietet, ausschließend und peremtorisch verdammt, ist der wesentliche Umstand, daß es nicht aufrecht gehalten werden kann. Wenn neben einem solchen Gesetze nicht ein wahres Inquisitionstribunal wacht, so ist es in unsern Tagen nicht möglich, ihm Ansehen zu verschaffen." Das war ganz richtig, aber das war nicht die Hauptsache. Das Gentzische Sendschreiben war nicht weniger, als das ganze Programm der constitutionellen Monarchie, und die Preßfreiheit war nur ein, wenn auch wesentliches Moment derselben. Es ist die Form, in der sich das Princip der französischen Revolution für das deutsche Leben zusammenfaßt; aber für unsere Frage hat es die Bedeutung, daß es die Preßfreiheit unbedingt mit dem Princip der ganzen staatsbürgerlichen Freiheit verschmolz; dazu bedurfte man keiner Definition der ersteren und hat sie auch nicht gesucht. Sondern, da man noch zu einer verfassungsmäßigen Volksvertretung nicht gelangen konnte, so vertrat die Idee der Preßfreiheit ihre Stelle, und die Besten gaben sich der Ueberzeugung hin, daß sie die erstere theils ersetzen, theils erzeugen werde. Es war daher natürlich, daß niemand daran dachte, von jetzt an die Preßfreiheit zu bekämpfen; sie ward gefordert, ohne nach ihren nothwendigen

Beschränkungen zu fragen, und zwar um so entschiedener, als sich alsbald der direkteste Gegensatz gegen dieselbe, die Censur, zum förmlichen System erhob. Der tiefe Widerspruch derselben mit der aufkommenden staatsbürgerlichen Freiheit ward natürlich so lebhaft gefühlt, daß die höhere Publicistik auch jetzt noch gar keinen Anlaß fand, nach einem bestimmten Begriff der Preßfreiheit zu fragen; Preßfreiheit war von da an der Gegensatz zur Censur. Allein eben die Censur machte eine Literatur gegen dieselbe wieder unmöglich; es ist daher klar, weßhalb bis zum Jahre 1830 die Vertretung der Preßfreiheit in der Presse selbst verschwindet; nur die französische Literatur über dieselbe von 1814 bis 1830 vertritt die Idee der freien Presse, da sie keine Censur kannte (Mohl, Polizeiwissenschaft Bd. III. S. 127). Damit gewann denn die juristische Richtung Raum, und diese hier, wie immer an das Bestehende anschließend und jedem vagen Begriffe abgeneigt, ließ das Preßwesen wieder unter die Kategorie der „Polizei" fallen. Die bedeutendsten Arbeiten sind daher jetzt Untersuchungen über die Frage der Preßbeschränkung, die Motivirung des polizeilichen Standpunkts, den die Gesetzgebung hier einnimmt, und die Untersuchung nicht mehr über das Princip der Freiheit, sondern über das der polizeilichen Beschränkung und des Strafrechts. Im freieren Sinne: Schmid, Ueber Preßfreiheit und ihre Gränzen 1818; Krug, Entwurf zur deutschen und Darstellung der englischen Gesetzgebung über Preßfreiheit 1818, der jedoch in ähnlicher Weise wie Jacob a. a. O. von einer „freien Censur" phantasirt, das Princip derselben grundsätzlich festhaltend; von allen am bedeutendsten Rühle v. Lilienstern a. a. O. 2. Abth., eine hochachtenswerthe Arbeit, mit dem ersten Versuch juristische Auffassung in die Frage nach dem Recht der freien Presse zu bringen (namentlich S. 256 ff.). Die Idee der Censur ihrerseits fand dagegen gleichfalls ihre Vertreter, und es ist nicht zu läugnen, daß hier das Preßstraf- und Polizeirecht zum Theil wissenschaftlich behandelt worden. Den ersten und bedeutendsten Schritt that hier Ancillon (Vorlesung in der Sitzung der Akademie der Wissenschaften zu Berlin, 14. März 1816; bei Rühle v. Lilienstern S. 1 ff.), der namentlich Begriff und Inhalt der Preßvergehen untersucht; dann die durch seinen Verfasser fast noch mehr als durch ihren Inhalt berühmte Abhandlung von Gentz (Wiener Jahrbücher der Literatur 1818 Bd. I., gleichfalls bei Rühle v. Lilienstern S. 47 ff.): „Ueber die Preßfreiheit in England", den Rühle v. Lilienstern selbst vortrefflich charakterisirt; der Gedanke desselben ist: der Mißbrauch der Presse soll an sich durch ein Gesetz gehindert werden; darüber ist kein Zweifel; ein gutes Gesetz über die Preßfreiheit ist aber der Quadratur des Cirkels gleichzusetzen, und

daher vergeblich darnach zu suchen; auch die englische Gesetzgebung macht es schlechthin unmöglich, auf dem Wege der öffentlichen Anklage und des Geschwornengerichts ein Libell gegen den Staat ausreichend zu definiren, oder mit andern Worten zwischen dem unschuldigen Gebrauche und dem Mißbrauche der Presse in Rücksicht auf die öffentlichen Angelegenheiten eine unverkennbare Demarcationslinie zu ziehen. Daher bleibt nichts übrig, als anzuerkennen, daß „die Garantie der individuellen Freiheit und der öffentlichen Ruhe, insoweit beide mit der Presse in Verbindung stehen, zuletzt allemal auf der Censur beruht." (Rühle v. Lilienstern S. 216—218.) Das ist die einzige ernsthafte Vertheidigung, welche die Censur je gefunden; aber auch sie hatte gerade in dem Munde von Gentz eine weit größere Tragweite. Sie bedeutete, wie die von demselben Manne ausgesprochene Idee der Preßfreiheit die Idee der constitutionellen, so ihrerseits die Idee der vertretungslosen Monarchie. Natürlich war und blieb dabei der entscheidende Unterschied zwischen dem eigentlichen und dem unfreien Preßpolizeirecht ganz unerörtert; es handelte sich in Wahrheit nur formell um die Sicherheit der öffentlichen Ruhe; jedermann wußte, daß die Frage selbst auf einem ganz andern Gebiete, auf dem der staatsbürgerlichen Rechte und Freiheiten überhaupt beruhte. So stand die Sache bis 1830. Die Folgen dieses Jahres ließen sich natürlich auch in der Presse fühlen; und damals war es, wo der eigentliche Charakter des deutschen Bundes am schärfsten hervortrat. Die einzelnen Staaten hatten scheinbar den guten Willen, den Forderungen des Volks nachzugeben; aber der Bund war der Vorwand oder das Organ, welcher die Preßbeschränkung festhielt. Die Preßfrage blieb daher auch jetzt bei dem frühern allgemeinen Standpunkt. Die Literatur der dreißiger Jahre kommt nicht weit über die abstrakte Stellung des Gentzischen Programms hinaus; am bezeichnendsten sind in dieser Beziehung die Schriften von Welker (die vollkommene und ganze Preßfreiheit 1830) und das Staatslexikon. Dann gewinnt die juristische Auffassung wieder Raum: Löffler, über Gesetzgebung der Presse 1837; Heinsius, die bedingte Preßfreiheit 1841; so auch Mohl, Polizeiwissenschaft Bd. III. S. 126 ff. Aber auch in dieser Zeit ist man sich nicht klar, daß das Recht der Beschränkung der Presse in ihren Einzeläußerungen etwas wesentlich verschiedenes ist von dem des Geistes, und die Nothwendigkeit des erstern, die man nicht läugnen kann, läßt die damit noch unklar verschmolzene zweite nicht zu ihrer richtigen Bedeutung gelangen. Auf diese Weise schließt diese Epoche mit dem vorwaltend negativen Begriff der Preßfreiheit; sie ist noch immer im wesentlichen nichts als die Aufhebung der Censur.

Als nun mit dem Jahre 1848 die Censur fällt, und das Repressiv-

system eintritt, beginnt allerdings für das öffentliche Recht eine neue Epoche. Aber der alte rein negative Charakter der Preßfreiheit erhält sich, und das ist es, was der Preßrechtsliteratur der Gegenwart ihren Inhalt gegeben hat. Dieß nun läßt sich wieder nur erklären, indem man eben auf den Unterschied des Geistes der Presse von ihren Einzeläußerungen eingeht. Man war einverstanden, daß es ein Preßstraf- und Polizeirecht geben müsse. Aber die Verwaltung hat die Fähigkeit, dieß letztere so einzurichten, daß es indirekt auf den Geist der Presse Einfluß nimmt. So entstand das zweite System, das Repressivsystem, das Deutschland von Frankreich lernte. Es ist klar, daß ein Kampf gegen dieß Repressivsystem einen ganz anderen Charakter haben mußte, als gegen das Präventivsystem. Es kam nicht mehr darauf, einfach wie früher das ganze System der Preßpolizei zu negiren, sondern, indem man ihre Nothwendigkeit bis zu einem gewissen Grade zugeben mußte, die Gränze zwischen der berechtigten und der unfreien Polizei der Presse zu finden. Das aber konnte nur zu einem Resultat führen, indem man diese Gränze theils in dem Objekt der Polizei, theils in ihrem Begriffe setzte, und davon ausging, daß die Preßpolizei selbst nichts anders sei und sein könne, als eine specielle Anwendung der Polizei überhaupt, ihrer Rechte und Functionen, auf die Presse selbst. Und das war es, was mangelte; gab es doch nicht einmal eine Unterscheidung mehr zwischen peinlichem und Polizeistrafrecht. Was daher jetzt „Preßfreiheit" sei, vermochte man nicht recht mehr zu sagen. Freiheit war auch für die Presse Freiheit innerhalb des Gesetzes, und die Preßgesetze lagen vor. Man fühlte recht wohl, daß eine Unfreiheit da sei; worin sie aber bestehe, wußte man nicht mehr zu formuliren, seitdem die Nothwendigkeit der polizeilichen Beschränkungen selbst in Beschlagnahme und Kaution unzweifelhaft war, und die völlige Polizeilosigkeit der Presse um so weniger Vertreter fand, als man zugeben mußte, daß auch England nie daran gedacht habe, dieselbe einzuräumen. Das Merkmal dieser Zeit ist daher das Verschwinden des Wortes der Preßfreiheit aus den betreffenden Untersuchungen, und damit ein juristisches, wesentlich exegetisches Eingehen auf die einzelnen territorialen Gesetzgebungen. Selbst die tüchtigsten Juristen, die sich mit der Sache im Allgemeinen beschäftigen, kommen, so klar sie auch sich selber im Princip sind, in der Form zu keinem Abschluß. Das Bedeutendste was in dieser Richtung von Seiten der juristischen Literatur des vorigen Jahrzehnts geliefert ist, ist ohne Zweifel der allgemeine Theil von Lorbeers Grenzlinien der Rede- und Preßfreiheit nach englischem Rechte mit Beispielen aus der Gerichtspraxis 1851, der zu keinem definitiven Resultat im Ganzen gelangt; wieder aufgenommen ist die Frage vom

deutschen Juristentag und eingehend behandelt in den beiden Gutachten von Glaser und John a. a. O. Man vergleiche dazu die beiden Artikel „Preßfreiheit — Preßvergehen," und „Preßpolizei" von Pözl im Staatswörterbuch Bd. VIII. S. 227 ff. Der Verfasser bedauert mit Recht, daß eine eingehende Behandlung der ganzen Frage und ihrer Geschichte fehlt. Jedenfalls zeigt uns das gegenwärtige Recht Deutschlands, daß das, was wir im folgenden Abschnitt darlegen, die systematische Darstellung des Geistes des positiv noch für einen Theil Deutschlands geltenden, und das leitende Princip für das ganze französische Recht ist.

e) Die Elemente des Kampfes um die Preßfreiheit und was den Charakter eines geltenden Preßrechts bildet.

Wenn nunmehr die obigen Begriffe und Grundsätze für Preßstrafrecht, Polizei und Freiheit feststehen, so wird es jetzt möglich, zunächst das eigentliche Gebiet der Preßfrage, des Streites über das Preßrecht, auch formell zu bestimmen, und auf diese Weise zu einem Abschluß für dieselbe zu gelangen. Und während vieles von dem bisher Dargelegten allerdings nicht der innern Verwaltung, sondern der Rechtspflege angehört, muß das Folgende ganz als Theil der ersteren erkannt werden.

Auch hier hat die Preßrechtsfrage die große physische Schwierigkeit, daß sie unklar wird, so wie man vorausgefaßte Eindrücke oder Wünsche mitbringt, im Namen der Freiheit die Pflicht der Verwaltung einseitig negirt, oder ihre Mißverständnisse aufzulösen sich nicht die Mühe gibt.

Das große Princip desjenigen, was wir im obigen Sinne die Preßfreiheit genannt haben, ist die völlige Unbeschränktheit des Geistes aller Druckwerke im Gegensatze zu den einzelnen Ausdrücken — die Freiheit der Arbeit im Gegensatz zu dem Recht der vollendeten That. Es ist unnöthig zu betonen, welche Macht in dem ersteren derselben liegt, und wie weit dieselbe über die der letzteren hinausragt. Es ist ferner klar, daß dieser Geist ein im höchsten Grade gefährlicher für den gesammten Zustand der Bildung der Sittlichkeit, der Rechtsordnung werden könne. So wie man sich dabei denkt, daß durch diesen Geist nicht etwa Verkehrtes bekämpft und Unvollkommenes gebessert werden soll, sondern daß derselbe zum Beispiel die öffentliche Sittlichkeit untergräbt oder die Wissenschaft herabsetzt, die Bildung bekämpft oder zur rohen Gewalt in öffentlichen Dingen anreizt, da wird es gewiß verständlich, wenn man sich ernsthaft fragt, ob bloß der Geist gegen den Geist schützen soll, oder ob nicht vielmehr die Verwaltung mit den ihr

zu Gebote stehenden Mitteln auch das Ihrige gegen solche Gefahren zu thun hat?

Aber gehen wir weiter. Jedes Druckwerk ist zunächst ein Erzeugniß eines Einzelnen. Dabei hat es die Form und macht den Anspruch, eine Ansicht vieler zu sein. Es fordert damit das Recht, als Ansicht Vieler, ja der Besseren zu gelten, und mit dieser Geltung in die Wagschale zu fallen, obgleich es nur ein individuelles Denken enthält. So ist es nicht bloß ein Widerspruch in sich, sondern seine Gefahr liegt hier in seiner Form, denn in der That erscheint das, was ein Meinen und Wollen Einzelner ist, mit dem Anrecht und dem Nachdruck einer allgemeinen Meinung. Ist es richtig, daß dem Einzelnen und seiner Willkür eine solche Gewalt gelassen werde? Soll, wenn eine solche Gefahr angenommen wird, die Verwaltung, welche die Interessen der Gesammtheit gegen jeden Einzelnen zu vertreten hat, diese Wirkung unbeschränkt lassen?

Das sind die Sätze, aus welchen nicht etwa das Preßstraf- und Polizeirecht, sondern die Frage hervorgegangen ist, ob und wie weit es möglich sei, gegen den Geist der Presse mit bestimmten Verwaltungsmaßregeln aufzutreten. Wir halten fest, daß es sich noch gar nicht um die Richtigkeit oder Berechtigung dieser Frage an sich handelt. Sondern das, worauf es ankommt, ist vielmehr zuerst wieder eine ganz bestimmte formale Begriffsbestimmung, welche aber unerläßlich ist. So wie die Verwaltung aus irgend einem der obigen Gründe oder zu irgend einer Zeit die obige Frage bejaht, so entsteht das, was wir jetzt die Beschränkung der Preßfreiheit nennen. Diese Beschränkung der Freiheit der Presse ist darnach nicht durch des Dasein von Straf- und Polizeirecht gegeben, sondern dieselbe besteht in der Gesammtheit derjenigen Maßregeln, welche nicht gegen die einzelnen Sätze und Ausdrücke gerichtet sind, sondern durch welche die Verwaltung auf den Geist der Presse sich im obigen Sinne einen, ihrer Ansicht nach das Gesammtinteresse gegen individuelle Irrthümer und böse Absichten schützenden Einfluß zu erwerben trachtet.

Wir müssen es, nach der gegenwärtigen Lage der Literatur und ihrer Geschichte, für einen wesentlichen Fortschritt erachten, wenn man demgemäß strenge scheidet, und sowohl den Begriff der Preßfreiheit als den der Beschränkung der Presse und ihrer Freiheit definitiv nicht auf die rechtlichen und polizeilichen Maßregeln gegen einzelne Aeußerungen, sondern gegen die Tendenz und den Geist der Presse bezieht. Auf dieser Grundlage ist dann leicht weiter zu gelangen.

So wie nämlich — gleichviel zunächst aus welchem Grunde und mit welchem Recht — die Verwaltung diesen Standpunkt einnimmt,

so muß sie diese Maßregeln auch formuliren und organisiren. Das ist, sie muß sie zu einem Systeme machen.

Dieß System für die Beschränkung der Preßfreiheit ist nun folgendes.

Es ist natürlich, daß sich ihrerseits auch die für diese Beschränkung bestimmten Maßregeln an den Inhalt der Verwaltung selbst anschließen; denn es ist ja eben die Verwaltung, welche sie vollziehen soll. Der Begriff der Verwaltung aber enthält bekanntlich drei Grundformen. Diese sind die Staatswirthschaft, die Rechtspflege und das Innere. Will also die Verwaltung die Freiheit der Presse beschränken, so kann sie dieß theils durch finanzielle Vorschriften, theils durch ein der Rechtspflege unterworfenes Strafrecht und theils durch die Polizei der inneren Verwaltung.

Dieß sind die drei Formen der Beschränkung der Preßfreiheit. Da aber Strafrecht und die Polizei der Presse ohnehin gegen die einzelnen Aeußerungen derselben bestehen, so kommt es neben der Form nunmehr darauf an, auch das allgemeine Princip für diese Gränze festzustellen, welche das erstere von dem letzteren scheidet. Es ist dieß um so wichtiger, als eine Verwaltung selbst von einem Recht der Preßbeschränkung, von einem offenen Kampfe gegen die Freiheit der Presse selten reden, sondern vielmehr stets geneigt sein wird, die Preßbeschränkung einfach mit dem Recht der Presse zu identificiren, und weil, wenn die erstere einmal zum geltenden Recht geworden ist, es für die Rechtspflege so wie für die Polizei gar keinen Unterschied beider mehr gibt; sie müssen, ganz absehend von dem allgemeinen Charakter der betreffenden Maßregel, dieselbe einfach als Recht behandeln. Nur die Wissenschaft hat die Aufgabe, auch hier jenen Unterschied festzuhalten.

Jene für die ganze Preßverwaltung so hochwichtige Gränze liegt nun da, wo die Anforderungen des Strafrechts und der Polizei für die einzelnen Aeußerungen aufhören. Eine Maßregel der Preßbeschränkung ist stets diejenige Vorschrift der Finanzen, des Strafrechts oder der Polizei, welche nicht mehr als Bedingung für die rechtliche Verfolgung einzelner Aeußerungen oder für die Abwendung der Gefahren derselben nothwendig erscheint. So wie das der Fall ist, beginnt die Aktion der Verwaltung gegen den Geist der Presse, ganz abgesehen davon, ob von demselben die Rede ist oder nicht.

Gehen wir nach diesem Princip die einzelnen Maßregeln in Beziehung auf die Presse durch, so erscheint das folgende System.

1) Die finanzielle Beschränkung der Presse beginnt da, wo die Besteuerung der Presse so hoch ist, daß der Preis der Produkte der Presse für die Leser dadurch ein schwer erschwinglicher wird. Daß die Presse ein Erwerb ist, ist kein Zweifel; daß sie daher besteuert werden

muß, ist nicht fraglich; daß diese Steuer bei Büchern und Werken nur als Gewerbe- und Einkommensteuer erscheinen kann, während bei der Tagespresse der Stempel eine Besteuerung des Lesers enthält, also eine Verbrauchssteuer ist, sind Sätze, welche der Finanzwissenschaft angehören, und an sich mit der Beschränkung der Presse gar nichts zu thun haben. Dieselbe beginnt erst da, wo der Stempel der Tagespresse so hoch wird, daß er den Leserkreis beschränkt, oder wo das Porto in demselben Sinn zu hoch gesetzt ist, während die Beförderung der Presse aus naheliegenden Gründen wesentlich in der Herabsetzung des Portos für Zeitungen und Broschüren liegt.

2) Der strafrechtliche Kampf gegen den Geist der Presse liegt nun zweitens nicht in der Höhe der Strafe für Einzeläußerungen durch dieselbe; diese Höhe gehört überhaupt dem Strafrecht und nicht dem Preßrecht. Sondern derselbe beginnt vielmehr da, wo das Strafrecht dem Richter die Pflicht auferlegt, neben der Beurtheilung der einzelnen Aeußerungen noch ein Urtheil abzugeben über die Schlußfolgerungen, welche aus dem Inhalt des Druckwerkes von dem Leser gezogen werden können, und den Inhalt dieser Schlußfolgerungen als einen selbständigen verbrecherischen Thatbestand anzuerkennen. Den Hauptausdruck dieser Beschränkung der Preßfreiheit durch das Strafrecht bildet der Gedanke, den das französische Preßgesetz von 1819 zuerst formulirte, und den der Bundesbeschluß von 1854 in das deutsche Recht hinübertrug; die Strafbarkeit von Druckwerken, welche „zu Haß und Verachtung" gegen die bestehende sittliche, gesellschaftliche oder staatliche Ordnung aufreizen. Denn Haß und Verachtung können in einzelnen Sätzen und Ausdrücken liegen, und dann fallen sie ohnehin unter das freie Strafrecht der Presse. Sie können aber auch als Consequenzen der in dem Druckwerke niedergelegten Arbeit des Geistes angesehen werden. Indem das Strafgesetz sich nun ganz allgemein ausdrückt, umfaßt es, wenn auch unausgesprochen, auch den letzteren Fall. Und in diesem Sinne greift es in dasjenige Gebiet ein, welches wir als das der berechtigten Preßfreiheit anerkennen müssen. Denn ist einmal eine solche Bestimmung gegeben, so muß der Richter darnach urtheilen, gleichviel ob amtliches oder Geschwornengericht gilt. Soll er das aber, so entsteht der tiefe Widerspruch, der jede Beschränkung der Preßfreiheit begleitet. Der Richter wird gezwungen, den objektiven Thatbestand des begangenen Verbrechens in dem subjektiven Eindruck zu suchen, den ihm die Consequenzen des Druckwerkes gemacht haben. So entsteht der einzige Fall im ganzen Strafrecht, wo der Richter gegen alle Principien der Strafrechtswissenschaft ohne objektiven Thatbestand über das Dasein eines Vergehens oder Verbrechens zu urtheilen gezwungen

wird, und seine Meinung an die Stelle des letzteren setzen muß. Setzt man aber, daß die Consequenzen eines Druckwerkes nicht als Thatbestand, sondern als Versuch gelten, und als solcher bestraft werden sollen — in welchem Falle der obige Widerspruch auf den ersten Blick gelöst erscheint, — so wird in der That derselbe noch tiefer, so wie man die Sache vom Standpunkt des Rechts beurtheilt. Denn die Strafbarkeit des Versuches beruht stets nur darauf, daß er mit „geeigneten Mitteln“ geschähe. Die Eignung der Mittel aber muß der Richter, da ihm die Möglichkeit einer objektiven Nachweisung fehlt, nothwendig an sich selber messen. Findet er nun, daß diese Eignung an sich vorhanden ist, so muß er sich selbst zu Haß und Verachtung durch den Geist des Druckwerkes bewogen gefunden haben, und dann wären ja Haß und Verachtung gerechtfertigt. Findet er aber, wie es natürlich stets der Fall ist, daß Haß und Verachtung bei verständigen und gebildeten Leuten nicht erzeugt werden, so ist wieder das geeignete Mittel und mit ihm die Strafbarkeit des Versuches nicht vorhanden. Findet er endlich, daß das Druckwerk nur bei Unverständigen und Ungebildeten diese Fähigkeit besitzt, so widerspricht er sich selber, denn das Wesen der Unverständigen und Ungebildeten besteht ja eben darin, keine Schlußfolgerungen ziehen, also auch zu Haß und Verachtung durch reine Consequenzen nicht gelangen zu können. Mag man daher die in jenen Sätzen und Gesetzen liegende strafrechtliche Preßbeschränkung auffassen, wie man will, immer wird sie zu einem juristisch ganz unlösbaren Widerspruch. Dieser juristisch absolute Widerspruch erscheint nun in seinem wahren Licht, wenn man ihn mit dem Wesen der Polizei in Verbindung bringt. Da nämlich, wie gezeigt, eine strafrechtliche Funktion vermöge eines solchen Gesetzes gar nicht möglich ist, und das Gericht dennoch zu einer solchen gezwungen wird, so leuchtet es ein, daß die aus jenem Gesetze hervorgehende Funktion des Gerichts in der That überhaupt keine gerichtliche, sondern eine polizeiliche ist. Ein solches Gesetz macht daher ein Gericht zu einem Polizeiorgan, und verwirrt damit das organische Wesen der ganzen Verwaltung; nicht als ob die Polizei nicht auch ihre eben so wesentliche Funktion hätte; allein jene Gesetze setzen an die Stelle der organischen Competenz die gesetzliche. Und unter diesem Widerspruch muß unabweisbar die Funktion selbst leiden; es ist und bleibt verkehrt, mit den Händen gehen oder mit den Augen hören zu wollen. Und möge man nun ein amtliches oder ein Geschwornengericht aufstellen, immer hat die Erfahrung dieß bestätigt, und immer wird sie es bestätigen; denn es ist fast unmöglich, daß unter solchem Widerspruch nicht dasjenige leiden sollte, was wir die volle Unabhängigkeit des Gerichtes nennen.

Dieß nun ist der strafrechtliche Kampf gegen die Preßfreiheit. Während derselbe einfach ist, ist der folgende ein mehr verwickelter.

3) Der Kampf der **Polizei** mit der Presse und ihrer Freiheit hat nun keine so festen und einfachen Gränzen, wie der des Strafrechts. Derselbe besteht auch hier nicht etwa in jeder polizeilichen Maßregel in Beziehung auf die Presse, sondern nur in derjenigen, vermöge deren die Erzeugung und der Vertrieb eines Druckwerkes **nach dem Ermessen der Polizei** gehindert werden kann. Da nun dieß Ermessen der Polizei sich stets nur auf den Geist der Druckwerke beziehen **kann**, weil die polizeiliche und strafrechtliche Verfolgung der Einzeläußerung ohnehin gesetzlich feststeht, so erscheint hier das Gebiet des eigentlichen Kampfes beider Principien, das Princip der freien geistigen Arbeit und das Princip der gleichfalls freien, durch keine Vorschrift scharf begränzbaren Beschränkung derselben. Diese nun hat eine ganze Reihe von Formen und Einzelrechten. Sie erscheint als strenges, polizeilich strafbares Verbot, als Censur, als Verwarnung, als Concession, als einseitige Beschlagnahme, als unmäßige Höhe der Kaution, als Unterdrückung des Druckwerkes und als andere Vorschriften. Auf den ersten Blick scheint hier, wie es im Wesen der Polizei liegt, der Gesichtspunkt der bloßen Zweckmäßigkeit vorzuherrschen. Diejenigen Maßregeln der Polizei scheinen berechtigt, welche den Zweck, die Bekämpfung des als gefährlich angenommenen Geistes der Presse erfüllen. Das Nächste scheint daher, einfach diese Maßregeln einzeln aufzuzählen und zu beleuchten. Allein in der That ist die Polizei hier etwas anderes. Sie ist nicht ein selbstwirkender Faktor. Sie ist vielmehr auch hier ein Organ der inneren Verwaltung. Sie empfängt von der inneren Verwaltung den Geist **ihrer** Thätigkeit, und selbst die einzelnen leitenden Vorschriften. Sie muß daher in ihrer Funktion dieß ihr Verhältniß zur Verwaltung zum Ausdruck bringen; sie wird sich selbst naturgemäß zum Ausdruck des Geistes der Verwaltung selbst machen. Dieser aber ist seinerseits wieder kein willkürlich erzeugter oder zufällig entstandener. Er ist vielmehr das Ergebniß des Gesetzes der inneren Entwicklung der Völker selbst. Dieß Gesetz besteht darin, daß jede gesellschaftliche Ordnung die ihrem Geist und ihren Interessen entsprechende Verwaltung erzeugt; **in** dieser Verwaltung wieder die Polizei, **in** derselben wieder das Verhältniß derselben zur Presse. So ergibt sich, daß, während die eigentliche Preßpolizei durch die objektive Natur der Druckerei erzeugt wird, die Polizei der Preßfreiheit vielmehr als **historische Thatsache** erscheint. Sie muß in dem, was sie will, und in dem, was sie thut, als eine geschichtliche Gestaltung des öffentlichen Rechts betrachtet werden. In dieser Auffassung liegt der entscheidende Gesichtspunkt für die

Beurtheilung des gegebenen Rechts überhaupt, und speziell der gegenwärtigen Polizei der Preßfreiheit. Es wird daher, um neben der streng juristischen Auffassung auch die verwaltungsrechtliche zur Geltung zu bringen, auch hier das Preßrecht in seiner historischen Entwicklung dargestellt werden müssen.

Für diese nun und für die Vergleichung des so tief verschiedenen Preßrechts der verschiedenen Gesetzgebungen und Staaten liegt nun in dem Obigen der gemeinsame Maßstab. Derselbe besteht in dem, was wir jetzt den Charakter des geltenden Preßrechts nennen können. Der Charakter des geltenden Preßrechts nämlich besteht nicht in der größeren oder geringeren Entwicklung der einzelnen gesetzlichen Bestimmungen, sondern vielmehr in dem Verhältniß, welches die Verwaltung und innerhalb derselben die Polizei zu dem spezifischen Recht der Freiheit der Presse einnimmt. Das freie Preßrecht ist dasjenige, in welchem die Verwaltung nicht etwa die Presse überhaupt, sondern den Geist der Presse als etwas anerkennt, auf welches dieselbe durch ihre Maßregeln keinen direkten oder indirekten Einfluß nehmen soll. Das unfreie Preßrecht seinerseits besteht in dem Princip der Einflußnahme auf diesen Geist der Presse und in der Verwirklichung dieses Princips durch die für wirksam erachteten Maßregeln der Preßpolizei. Diese nun hat ihre eigenthümliche Geschichte, und diese Geschichte bewegt sich in den folgenden Hauptstadien.

Wir wiederholen, daß der Werth dieser zunächst ganz theoretischen Darstellung einerseits darin liegen dürfte, daß sie die berechtigte von der unfreien Preßpolizei scheidet und andrerseits darin, daß sie den Standpunkt feststellt, von welchem aus die positiven Gesetzgebungen gerade auf dem Punkte zu beurtheilen sind, auf welchem sie die Idee und das Recht der Preßfreiheit berühren. Sie bilden daher den Ausgangspunkt der Geschichte der letzteren; ihre concrete Gestalt empfangen sie in der Charakteristik der bestehenden Gesetzgebungen, die sich dieser Geschichte anschließen soll.

Doch führen wir schon hier das Wort Bergs auf (Polizeirecht, Bd. II. S. 337), der schon vor zwei Menschenaltern die Sache mit vollkommener Klarheit erkannte. „Vage Bestimmungen, allgemeine Beschränkungen gelten aber hier nicht; denn darnach kann kein Richter das Gesetz auf eine gegebene Thatsache anwenden; weder züchtigen noch loslassen. Er kann thun, was er will; und das soll kein Richter thun können. Es ist eine schlechte und ungerechte Politik, wenn man unbestimmte Gesetze über Schreib- und Preßfreiheit gibt; sie ist erniedrigend, wenn man sie gibt, um seiner Zeit finden zu können, was

man sucht.“ Eine schärfere und zugleich schlagendere Kritik als die Worte des hochbedeutenden Mannes für Gesetze, wie den Bundesbeschluß von 1854, gibt es nicht; uns will scheinen, als wären die Schriftsteller unserer Zeit gegenüber solchen Männern nicht berufen, sie zu vergessen; höher steht auch bei den besten der Gegenwart weder das Gefühl der Freiheit noch das Verständniß der Sache als bei diesen tapfern Vorkämpfern für Güter, die wir genießen.

V. Die Geschichte des Rechts der Presse.

1) Die Elemente der Geschichte.

Obwohl nun die Elemente dieser Geschichte bereits in der bisherigen Darstellung enthalten sind, so wird es dennoch nothwendig, sie in ihrer speciellen Beziehung zu dem großen Ganzen der Rechtsbildung hier zusammenzufassen. Es bedarf dabei wohl keiner besondern Nachweisung, daß die Geschichte der Presse selbst etwas ganz anderes ist und enthält, und daher von der Verwaltungslehre gar nicht berührt wird. Dagegen ist der Unterschied der Hauptformen der Presse allerdings ein auch für die Rechtsbildung wesentlicher und wir müssen daher für dieselben auf das Frühere zurückweisen.

Die Grundlage dieser Geschichte ist das, was wir die sociale Funktion der Presse genannt haben. Das Wesen derselben besteht in der Vertheilung der geistigen Güter an alle Klassen und Stände der Gesellschaft ohne Unterschied, eine Vertheilung, welche darauf beruht, daß die geistigen Güter durch die Vertheilung an Viele dem entgegengesetzten Verhältniß unterliegen, wie die wirthschaftlichen; denn während bei den letzteren durch die Vertheilung der Antheil sich vermindert, das auf jeden Einzelnen fällt, steigt dieser Antheil bei den geistigen Gütern. Dadurch ist die Presse der große nie ruhende und aus sich selbst seine eigene Kraft schöpfende Faktor des socialen Fortschritts; indem sie die niedern Klassen in geistiger Beziehung gleich reich macht mit den höheren, verwischt sie den tiefern Kern des Unterschiedes, hebt das höhere geistige Princip der Ungleichheit in Recht und Gesellschaft auf, und indem sie somit die abstrakte Idee der gleichen Bestimmung aller Persönlichkeit in Kenntniß und Denkkraft verwirklicht, wie die Religion es in Glaube und Liebe thut, wird sie der natürliche Gegner jeder, auf rechtlichen Unterschieden beruhenden gesellschaftlichen Ordnung.

Dieß nun wird sie ihrerseits niemals durch das, was dem eigentlichen Straf- und Polizeirecht der Presse unterliegt, die einzelne Aeußerung, mag dieselbe sonst so verbrecherisch sein wie sie will. Sie wird es vielmehr eben durch das, was wir den geistigen Inhalt der

Presse nennen. Sie hat dabei ihre zwei durch die Natur des geistigen Lebens selbst angedeuteten Wege. Beide sind auch für das Verständniß des historischen Preßrechts nicht ohne Bedeutung. Der eine besteht in der einfachen Mittheilung von Kenntnissen und geistigen Thatsachen, der zweite besteht in der Anregung zu eigener, geistiger, selbstthätiger Arbeit. Daraus ergibt sich, daß die Geschichte des Rechts der Preßfreiheit in der That auch nur mit demjenigen zu thun hat, was eben sich auf diesen Geist der Presse bezieht. Das was wir als solchen bezeichnet haben, enthält daher stets gesellschaftliche und staatliche Grundsätze, Forderungen und Darstellungen, und die Aufgabe der Preßbeschränkung hat daher stets den Kampf der Verwaltung mit diesen Forderungen und Darstellungen aus Staat und Gesellschaft zum Inhalt.

Daraus nun folgen gewisse allgemeine Sätze für die Geschichte des Preßwesens, welche auch für das Verständniß einzelner Erscheinungen desselben maßgebend werden.

Es gilt zunächst der Satz, daß die Beschränkung der Presse stets in gradem Verhältniß zu der Schärfe der gesellschaftlichen Gegensätze steht. Je tiefer die Kluft zwischen den einzelnen Ständen und Klassen ist, um so strenger wird das Preßrecht. Ist der gesellschaftliche Kampf geradezu ausgebrochen, so ändert sich zugleich der Charakter des Druckwerkes in seiner öffentlichen Stellung. Denn da die Schlußfolgerungen alsdann ohnehin von jedem Einzelnen gezogen werden, und der offene Kampf seinerseits eben darin besteht, daß die bis dahin inneren Schlußfolgerungen zur äußern That übergehen, so verschwindet thatsächlich der Unterschied zwischen Geist und Einzelsatz, und jede Beziehung auf gesellschaftliche und öffentlich rechtliche Fragen wird eine That, und unterliegt dem Recht der That statt dem des Geistes. Daher hält die Preßbeschränkung stets gleichen Schritt mit dem gesellschaftlichen Kampfe. Das erste Stadium besteht stets in dem Aufrechthalten einer großen geistigen Entfernung von jeder praktischen Beziehung; das zweite erscheint in immer bestimmter formulirten Anwendungen auf gegebene öffentliche Verhältnisse und in der Meinung der herrschenden Elemente, daß die Presse eine Partei bilden könne, während in der Wirklichkeit stets die Partei die Presse bildet; das dritte erscheint als unmittelbare Verfolgung der Druckwerke und Verdammung ihres allgemeinsten Inhalts; wo das eintritt, ist stets der gesellschaftliche Kampf nicht mehr weit entfernt, und die Besonnenheit wird alsdann stets auf beiden Seiten gleichmäßig verloren. Diese Erscheinungen wiederholen sich mit einer fast gesetzlichen Regelmäßigkeit; leider wird die Bedeutung derselben gleichfalls regelmäßig erst dann beachtet, wenn es zu spät ist.

Es gilt zweitens der Satz, daß die Wirkung und das Recht der Presse im umgekehrten Verhältniß zur Geltung der Volksvertretung steht. Das beruht wieder auf der psychologischen Thatsache, daß das persönliche Wort immer mehr, und der Regel nach sogar auch einen andern Einfluß hat als das gedruckte. Denn wenn das gedruckte Wort Grundsätze und Forderungen gibt, so gibt das gesprochene der durch jene entstehenden Richtung zugleich den Führer und persönlichen Vertreter. Die Presse kann daher nie die Volksvertretung ersetzen; wohl aber kann sie gerade durch das, was sie thut und ist, eine solche erzwingen. Ist aber eine solche da, so wird das Recht der Preßbeschränkung in dem Grade unmöglicher, in welchem die erstere die großen socialen und politischen Fragen ernsthafter in die Hand nimmt. Es ist dabei eine sehr bedenkliche, zu ernstem Nachdenken auffordernde Erscheinung, wenn die Presse im Ganzen sich gegen die Volksvertretung gleichgültig verhält, oder gar derselben im Allgemeinen entgegentritt; denn das bedeutet nicht mehr eine Abweichung in Beziehung auf einzelne mehr oder weniger große Fragen des Staats in der Gesellschaft, sondern es bedeutet vielmehr die ersten Anzeichen eines neuen Processes der Staatenbildung selbst. Doch liegt es uns fern, hierauf einzugehen.

Es gilt drittens der Satz, daß die eigentliche Rechtswissenschaft sich der Frage nach dem Preßrecht erst dann bemächtigt, wenn die Preßbeschränkung aufhört und das Preßrecht an ihre Stelle tritt. Und zwar ist dieser Grundsatz, dessen Hauptbestätigung gerade die deutsche Literatur bietet, darauf begründet, daß die Rechtswissenschaft ihrem eigensten Wesen nach mit dem Polizeirecht sich nicht vermischen läßt und selbst bei geringer formeller Ausbildung sehr wohl weiß, wo die polizeiliche Beschränkung die äußere Form des Strafrechts annimmt, ohne doch ein wahres Strafrecht werden zu können. Die ganze Lage der wissenschaftlichen Bearbeitung der für die Presse geltenden Bestimmungen in den Hauptländern Europas liefert dafür den unverkennbaren Beweis.

Endlich liegt es viertens in der Natur der Sache, daß der Kampf gegen die Freiheit der Presse je nach der gesellschaftlichen Ordnung gegen eine andere Form der Presse gerichtet ist. In der ständischen Ordnung richtet sich derselbe wesentlich gegen die geistige Bewegung überhaupt, daher vorzugsweise gegen das Buch, meist unter Verachtung der Flugschrift und Tagespresse. Die polizeiliche Epoche wird gegen das Buch gleichgültiger, denn sie hat schon Sinn für die Bildung, die stets durch Nachdenken gefördert wird; aber da wo es sich um öffentliches Recht handelt und ihre Mängel angegriffen werden, greift auch sie gegen das Buch ein. Ihr Objekt ist nicht mehr die

geistige Entwicklung überhaupt, sondern nur die, dem öffentlichen Recht zugewendete Bewegung, sei es Buch oder Zeitpresse. Wenn die staatsbürgerliche Gesellschaft sich ihrem Siege nähert, hört der Kampf gegen das Buch auf, und es beginnt der Kampf mit der Tagespresse. Erst wo sie definitiv gesiegt hat, verschwindet auch dieser Theil der Preßbeschränkung und das einfache Preßstraf- und Polizeirecht tritt an seine Stelle.

Es ist nun die Aufgabe des Folgenden, diesen großen historischen, noch keineswegs vollendeten Proceß der Scheidung zwischen beiden Rechtsgruppen der Presse und der allmähligen Beseitigung der Beschränkung der Preßfreiheit in seinen Hauptgestaltungen darzustellen.

Dieß genaue und auch das Einzelne durchdringende Verständniß dieser allgemeinen Gesetze der Rechtsbildung für die Presse fordert einen Mann, der mit der literarischen Gelehrsamkeit eines Gervinus und der juristischen eines Zöpfl die freie, künstlerisch gestaltende Kraft eines Freitag verbindet, wie er sie in seinen schönen Neuen Bildern lebendig über die Zustände des inneren Lebens auszubreiten und mit frischer Wärme zu malen versteht. Denn mit bloß literarischen Citaten ist hier freilich nicht alles gethan. Wohl aber möchten wir hier an eins der bedeutsamsten Worte erinnern, das ein geistig hochbegabter Staatsmann des vorigen Jahrhunderts über das Wesen der Presse und ihres Rechts aussprach, und das wie es scheinen will, mehr wie alles andere, was man hier sagen kann, fordern darf, daß man es zu Ende anführen sollte. Es ist Turgot, von dem es sich handelt. Er sagt: „Ce n'est pas l'erreur qui s'oppose à la verité!“ Ich finde den Ausspruch bei Buckle, Geschichte der Civilisation Bd. I. S. 73 (Ruge'sche Uebersetzung). Einen tieffsinnigeren wüßte ich nicht anzuführen.

2) Charakter des Preßrechts der ständischen Epoche.

(Kirchliches und Universitäts-Censurrecht.)

Das große Interesse, das sich an diese erste Gestalt des Preßrechts knüpft, ist allerdings ein historisches; das Recht selber haben wir nicht mehr. Allein es hängt so innig mit dem gesammten Bildungswesen der vergangenen Jahrhunderte zusammen, und bildet so sehr die Grundlage der gegenwärtigen Rechtsbildung, daß wir es wenigstens in seinem Charakter bezeichnen müssen.

Derselbe beruht darauf, daß wie das ganze übrige so auch das geistige Leben dieser Zeit eine durchgreifend körperschaftliche Gestalt in

Gedanken, Kenntnissen und Interessen annimmt. Das Individuum ist noch unbedeutend; erst das, was die Körperschaft sagt und thut, ist eine öffentliche That. So wie daher überhaupt der Gedanke durch die Schrift zuerst, dann in viel höherem Maße durch die Presse die Fähigkeit gewinnt, eine solche öffentliche That zu sein, so nimmt auch die Körperschaft das Recht in Anspruch, daß die Gedanken und Worte des Einzelnen nicht als individuelle Meinung, sondern als eine körperschaftliche Aeußerung betrachtet werden; denn sie weiß, daß, so lange kein Widerspruch von Seiten der Körperschaft vorliegt, das Geschriebene und Gedruckte in der ganzen übrigen Welt als *ihre* Gedanken gelten wird. Die einfache Folge davon ist, daß die Körperschaft, welche durch ihr Stillschweigen für den Inhalt der Schrift und des Druckwerkes indirekt eintritt, das Recht beansprucht, die *Erlaubniß* zur Veröffentlichung zu geben. Dieß Princip ist die Grundlage des Preßrechts der ständischen Epoche. Nur hat dieselbe zwei wesentlich verschiedene Formen, aus denen auch zwei wesentlich verschiedene Gestaltungen dieses Preßrechts hervorgehen.

Die erste ist die rein kirchliche. Die Kirche ist die Körperschaft, welche den positiven Glauben und seine Form, das Dogma vertritt. Für sie ist daher die Erlaubniß einer, aus ihrer Mitte hervorgehenden Druckschrift etwas selbstverständliches, nichts anders als eine einfache Anwendung des Grundsatzes, nach welchem überhaupt die Kirche nicht etwa eine Gemeinschaft der Gläubigen überhaupt, sondern die festgeschlossene, mit allen Funktionen und Rechten der Religion ausschließlich betraute Corporation des die ganze christliche Welt umfassenden Priesterthums ist. Dieser einfache Grundsatz aber spaltet sich mit dem Auftreten der evangelischen Kirche, deren Wesen zunächst in der Aufhebung dieser ständischen Scheidewand zwischen Priester und Gemeinde besteht. Während die katholische Kirche daher jenes ursprüngliche Princip des kirchlichen Preßrechts unbedingt festhält, verschwindet dasselbe eben so unbedingt mit der evangelischen, denn der evangelische Prediger ist ein Staatsbürger, der katholische ist ein Mitglied seiner Corporation. So war es gleich anfangs, und so ist es geblieben. Aus jenem Princip ergab sich dann als nächste Consequenz das Recht des kirchlichen *Verbotes* der Druckwerke, das die evangelische Kirche gleichfalls natürlich nicht kennt. Lange Zeit hindurch war jenes Recht der erstern ein öffentliches Recht in denjenigen Staaten und insoweit die Staatsgewalt die kirchlichen Beschlüsse polizeilich ausführte. Als dieses Verhältniß verschwindet, bleibt das katholische Recht der Kirche bei dem alten Princip der *Erlaubniß* für die Publikationen des Clerus, und dem Rechte des *Verbotes* für die Gesammtheit der Gläubigen bestehen,

und fährt noch jetzt fort, in dieser Weise theils in dem römischen Index, theils in einzelnen Manifestationen sich geltend zu machen.

Die zweite große Körperschaft ist jedoch die Universität. Sie ist, mag sie sonst organisirt sein wie sie will, die Trägerin des arbeitenden Gedankens. Sie umfaßt zwar in ihrer theologischen Facultät die Kirche und den Glauben, aber auch hier wird sie dadurch nicht ein Glied der Körperschaft des Priesterthums. Sie kann daher ihrerseits auf der Forderung einer Erlaubniß zur Herausgabe von Druckwerken gar nicht bestehen; sie kann eben so wenig zum Recht des Verbots gelangen. Die Literatur, die aus den Universitäten hervorgeht, ist daher gegenüber der kirchlichen grundsätzlich eine freie. Aber sie ist dennoch eine Körperschaft. Sie gibt als solche nicht bloß eine gewisse Gewähr für die Wahrheit, sondern sie hat auch gewisse Rechte. Sie ist dadurch das berufene Organ, unter Umständen eine Entscheidung über geistige Arbeiten auszusprechen, die von der mit ihnen entstehenden Staatsgewalt gefordert wird; und sie ist es daher auch, welcher man das ausschließliche Recht auf Druck und Verlag, wenigstens in den Universitätsstädten, einräumt. Das ist es, was ihre Stellung in der Geschichte des Preßrechts bestimmt. Ihre Rechte sind nicht aus ihrer Natur hervorgegangen, und daher auch weder in Inhalt noch in Umfang gleich, sondern sie sind Privilegien, namentlich das Privilegium der Druckerei, und an dieses erst knüpft sich die eigentliche Censur, welche von Seiten der Universität ausgeübt wird. Aber eben deßwegen haben diese Rechte der Universitäten niemals eine große Rolle in der Geschichte des Preßrechts gespielt; sie verschwinden spurlos mit dem 18. Jahrhundert, und treten schon im 16. vor dem staatlichen Preßrechte ganz in den Hintergrund. Man müßte das Preßrecht der Universitäten aus den Einzelrechten jeder Universität erst zusammenstellen. Daß dasselbe gegenwärtig verschwunden ist, ist nicht Folge eines Kampfes mit der Freiheit wie bei der staatlichen Censur, sondern der natürlichen Entwicklung der Dinge. Eine selbständige Ordnung des Preßrechts und der Preßpolizei ist unter diesen Verhältnissen kaum denkbar, vielweniger eine objektive Scheidung des Geistes der Presse von dem Recht der einzelnen Ausdrücke derselben. Das gesammte Preßrecht der ständischen Zeit, das corporative Preßrecht, hat daher nur einen historischen Werth; die eigentliche Entwicklung beginnt erst mit der folgenden Epoche.

Wir glauben auf diesen Theil der Geschichte hier nicht weiter eingehen zu sollen. Nur bemerken wir zu Hoffmanns Geschichte der Censur (1819), daß es nicht richtig ist, Censur und Preßrecht zu identificiren

und die große Scheidung des polizeilichen von dem ständisch corporativen Preßrecht wegzulassen. Ebensowenig genügt es, das Preßrecht bloß auf Bücher zu beschränken. Uebrigens fehlt jede Geschichte seit Hoffmann. Einen vortrefflichen Beitrag zu derselben bilden übrigens, wenn auch mit spezieller Beziehung auf Oesterreich, Wiesners obencitirte Denkwürdigkeiten, speciell das Verhältniß der Wiener Universität zu den Jesuiten betreffend (S. 73): „Die Dekane in der philosophischen Abtheilung, auch der Vicedekan censirten die ihrer Fakultät gehörigen Schriften; andere geistige Produkte wurden von einem Professor approbirt und die ertheilte Druckbewilligung von dem Universitätsrektor mit seiner Unterschrift bestätigt.“ Die Stellung der Staatswissenschaft zur Preßfrage wie bei Justi, Polizeiwissenschaft IX. Buch §. 110, der die „Ueberlassung der Censur an die Universitäten“ bereits bekämpft, ist gleichfalls bei Hoffmann nicht hinreichend berücksichtigt. Ohne eine strenge, auf das Wesen beider eingehende Unterscheidung zwischen der kirchlichen und der Universitätscensur ist überhaupt diese ganze Epoche nicht richtig zu beurtheilen. Die Geschichte der Censur in Belgien, namentlich die strengen Censur-Edikte (Edikt vom 25. Juni 1729) bei Juste, Histoire de Belgique Vol. II. p. 319. Nach Philipps Kirchenrecht Bd. VI. §. 324 beginnt die kirchliche Censur als Erlaubniß und Verbot bereits im Jahr 496; das allgemeine Gesetz, nach welchem der Druck aller den Glauben betreffenden Schriften unter Androhung der Excommunikation von der Erlaubniß der Bischöfe abhängig gemacht ward, ist von Alexander VI. 1501; die Congregation des Index stammt von Sixtus V. (Geschichte derselben: Philipps §. 325—328).

3) Charakter und Epochen des polizeilichen Preßrechts.

a) Die Preßpolizei und ihr allgemeiner Charakter.

Das was wir das polizeiliche Preßrecht nennen, entsteht nun mit der neuen Staatsgewalt und dem Königthum, in dem jene ihren Ausdruck empfängt. Die Zeit desselben dauert vom Anfang des sechzehnten Jahrhunderts bis zur Gegenwart, und seine Grundprincipien sind noch immer nicht ganz überwunden. Es ist daher nothwendig, abgesehen von den einzelnen Rechtsbestimmungen, über das Objekt dieses Rechts einig zu werden, und das ist nur möglich, indem man auf die frühern Unterscheitungen zurückgreift. Denn die geltenden Bestimmungen umfassen ohne Unterschied und ohne Bewußtsein desselben Straf-, Polizei- und Beschränkungsrecht der Presse durch einander und erst langsam löst sich das letztere formell von dem ersten ab, obwohl die Elemente der

Trennung schon im Beginne dieser Epoche, ja in ihrem Wesen selber gegeben sind.

Denn in der That ist der Unterschied in dem Princip dieser ganzen Epoche von dem der ständischen ein wesentlicher, und die historische Entwicklung ist zuletzt doch nur ein zur Geltungkommen dieses Princips, gegenüber den Beschränkungen, welche es erfahren hat.

Während nämlich das ständische Leben den Gedanken einer allgemeinen und gleichen Bestimmung und Bildung nicht erfaßt, steht die neue Welt auf einem andern Standpunkt. Für die neue gesellschaftliche Ordnung ist die allgemeine Bildung des Volkes an und für sich ein Theil ihrer Entwicklung selbst. Sie fragt eigentlich gar nicht, ob sie gut oder nicht gut ist, sondern sie nimmt den Proceß, den jene hervorbringt, als einen ganz selbstverständlichen in sich auf. Sie begrüßt daher die Buchdruckerei ihrerseits als einen mächtigen Hülfsgenossen; der tiefe Haß der Geistlichkeit gegen dieselbe ist ihr beinahe unverständlich; sie tritt eben so unmittelbar ins Leben, wie in unserer Zeit die Eisenbahnen und die Dampfmaschine. Die Form, in der dieß geschieht, ist gleichfalls dem Wesen jener gesellschaftlichen Entwicklung entsprechend. Sie ist die des Gewerbes. Und dieß Gewerbe hatte noch dazu die Eigenthümlichkeit, die Gestalt einer Zunft nicht recht zuzulassen, was dasselbe vor ständischer Reaktion bewahrte. Die Buchdruckerei wird daher gleich anfangs das große unwiderstehliche Mittel für den Selbstbildungsproceß der jungen staatsbürgerlichen Gesellschaft. Von diesem Standpunkt, von ihrem durchgreifenden Zusammenhang mit der Geschichte des Bildungswesens aus muß derselbe vor allem betrachtet werden, und ist sie im Grunde auch betrachtet.

Ihrer Natur nach nun umfaßt die Buchdruckerei gleich vom Anfang an alle Gebiete des menschlichen Denkens und erscheint in allen Formen der Presse zugleich. Sie ist zugleich Buch, Flugschrift, Bild, Tagespresse. Sie beschäftigt sich mit dem Elementarunterricht, mit der Fachwissenschaft, mit der Unterhaltung, mit den höchsten geistigen und staatlichen Fragen. Sie ist so gewaltig, daß sie mit einemmale alles zugleich ist und ihre große welthistorische Aufgabe auf allen Punkten zugleich beginnt.

Das nun ist es, was die Stellung der neuen Staatsgewalt und das aus derselben hervorgehende öffentliche Recht der Presse entscheidet. Denn diese Rechtsbildung will ihrem ganzen Wesen nach den Fortschritt der öffentlichen, allgemeinen Bildung; es fällt ihr daher gar nicht ein, den Entwicklungsgang der Presse an sich zu hindern. Die Grundauffassung der letztern ist von Anfang an die eudämonistische. Allein gleichzeitig zeigt sich auch die Macht der Presse. Sie vermag es, nicht bloß

Bildung zu verbreiten und Laster und Thorheiten zu geißeln, sondern sie greift auch einzelne Persönlichkeiten an und sie erhebt sich gegen die bestehende staatliche und kirchliche Ordnung. Das ist nun der Punkt, auf welchem die Staatsgewalt zu der Frage kommt, ob sie berufen sei, der Presse entgegen zu treten. Das durchgreifende vormundschaftliche Element, das in dem eudämonistischen Staatswesen liegt, läßt die Antwort nicht zweifelhaft bleiben. So entsteht das, was diese ganze Epoche von Anfang an charakterisirt und sich in allen Erscheinungen desselben wiederholt. Die Regierungen beginnen zu unterscheiden zwischen der guten und der gefährlichen Presse. Die gute Presse ist diejenige, welche die allgemeine Bildung verbreitet; die gefährliche Presse ist die, welche das Bestehende angreift. Und mit dieser Unterscheidung ist die allgemeine Gestalt des öffentlichen Rechts gegeben. Die erste geht ihren Weg, frei und ungehindert von der Regierung und ihrem Eingreifen. Sie bedarf keiner Erlaubniß; es ist die freie Arbeit des Individuums in der geistigen Welt, deren Träger sie ist; ja die Regierung fängt allmählig an, sie zu befördern und zu unterstützen. Die zweite dagegen ist eine Gefahr. Die Regierung verfolgt sie, verbietet sie, vernichtet sie, bestraft sie. Die erste hat daher noch gar kein Recht, denn sie ist frei; nur die Druckerei als Gewerbe hat ihr Gewerberecht. Die zweite hat eigentlich auch kein Recht, weil sie ganz der polizeilichen Gewalt der Regierung unterworfen ist; sie ist gegenüber der letztern rechtlos. Der durchstehende Charakter dieser ganzen Epoche läßt sich daher in dem einfachen Satz zusammenfassen, daß die als ungefährlich erkannte Presse eines Rechts nicht bedarf, wie der Gedanke, dessen Ausdruck sie ist, während die gefährliche Presse kein Recht findet, wie ein Feind rechtlos ist, den man bekämpft. Es ist klar, worauf der Unterschied des Preßrechts dieser Epoche von dem der ständischen beruht: die Freiheit ist schon Princip und die Beschränkung ist die Ausnahme; und das ändert sich nicht dadurch, daß die letztere hart, streng, verkehrt und willkürlich wird. Die Geschichte des Preßrechts ist damit schon die Geschichte dieser Beschränkung und ihres polizeilichen Rechts geworden; die Geschichte derjenigen gesammten Presse, welche unter diese Beschränkung nicht fällt, gehört von da an überhaupt nicht mehr dem Rechte, sondern nur dem geistigen Leben.

Das, worauf es von jetzt an ankommt, ist daher klar. Es ist erstlich das Princip, nach welchem die Regierung dasjenige, was sie für gefährlich hält, bestimmt und es von dem Ungefährlichen und damit freien Gebiete der Presse scheidet; und es ist zweitens das Recht und Mittel, mit welchem dieselbe die von ihr als öffentlich gefährlich bestimmte Drucksache verfolgt. Das erste ist einfach und bleibt sich für die ganze

Epoche gleich; es ist der Grundsatz des rein einseitigen, von jeder objektiven Regel freien Ermessens der regierenden Gewalt. Das zweite dagegen ist nach den verschiedenen Zeiten wesentlich verschieden. Diese Verschiedenheit ist es, welche die drei Epochen dieser Periode bildet, die wir am besten mit bekannten Namen die des Prohibitiv-, des Präventiv- und des Repressivsystems nennen. Gemeinschaftlich ist allen, daß der Geist der Presse von Inhalt und Form derselben im Einzelnen nicht geschieden ist und daher die wesentliche Unterscheidung von Straf- und Polizeirecht einerseits, und vom Recht des Geistes der Presse andrerseits nicht zum Bewußtsein und zur Erscheinung kommt; verschieden sind sie erst in den Mitteln, mit denen sie wirken. Jede von ihnen aber erzeugt wieder gewisse Sätze des Preßrechts, welche dauernd sind; auf der Natur der Presse selbst ruhend, bleiben sie der jedesmal folgenden Epoche und gehen in das Recht derselben über. Man muß sich daher die Sache nicht so denken, als ob ein tiefer, scharfer Abschnitt in jenen drei Stadien unter einander, oder zwischen ihnen und der folgenden Zeit stattgefunden hätte. Im Gegentheil hat jedes folgende von dem frühern etwas in sich aufgenommen und das gegenwärtige Recht muß daher als ein Ergebniß der gesammten vorhergehenden Geschichte angesehen werden.

Für die Verwaltungslehre muß es daher genügen, den Geist jener Epochen so bestimmt als möglich zu charakterisiren. Die Geschichte hat das Einzelne hinzuzufügen.

b) Das Prohibitivsystem der Preßpolizei.

Wir bezeichnen die erste Gestalt des polizeilichen Preßrechts als das Prohibitivsystem. So hart und gewaltsam dieß System nun auch in einzelnen Gebieten des jungen geistigen Lebens, speziell im kirchlichen und politischen auftritt, so wäre es doch sehr falsch, auch in ihm den Gegner der Presse an und für sich zu finden. Der eine Grundgedanke desselben war vielmehr, wie es die Natur der Sache mit sich brachte, daß die Regierungen an sich der Entwicklung des arbeitenden Geistes weder entgegen traten noch abhold waren. Am klarsten drückt vielleicht das Mandat von Karl VI. vom Jahr 1725 vom 23. August (bei Wiesner S. 95) den wahren Standpunkt dieser Zeit aus. „Es soll dahin gewirkt werden, daß die inländischen Druckereien, woran res literaria großen Antheil nehme, in Aufnahme gebracht, die Hervorbringung guter und nützlicher Bücher gar nicht eingeschränkt, sondern vielmehr befördert werden. Verbotene Schriften und von Staatssachen handelnde Bücher und Traktate sollten genau untersucht, wenn ein

besondrer Anstand sich äußere, ihretwegen bei Hof angefragt, Schmähschriften angehalten, nach Umständen confiscirt und hierüber nach Hof berichtet werden." Freilich dauerte es lange, ehe man sich diese Unterschiede genauer formulirte. Dagegen beginnt das polizeiliche System mit der Erkenntniß, daß die Presse an und für sich eine große, selbständige und daher hoch beachtenswerthe Macht sei, die eben deßhalb der neuen Polizei unbedingt zu unterstehen habe. Dieß allgemeine Rechtsprincip ward zuerst durch den Reichstagsabschied vom 18. April 1524 ausgesprochen, „daß eine jede Obrigkeit bei ihren Druckereien und sonst allenthalben nothdürftig Einsehens haben solle, damit Schmähschriften und Gemälde hinfürder gänzlich abgethan und nicht wieder ausgebreitet würden." Auf dieser Grundlage organisirt sich nun ziemlich rasch die polizeiliche Thätigkeit und ihr Recht in Preßangelegenheiten. Die beiden großen allgemeinen Maßregeln, welche sich aus diesem allgemeinen Standpunkt entwickelten, waren erstlich das Concessionswesen für die Anlage von Druckereien, und zweitens das Recht des Verbotes für die zu druckenden Bücher. Das erste erschien bei dem damaligen Gewerberecht selbstverständlich; das zweite wird im Reichstagsabschied vom 22. April 1529 (§. 9) ausdrücklich bestimmt: „Alles was weiter Neues gedruckt oder feilgehabt werden soll, soll zuvor einer von jeder Obrigkeit dazu verordneten verständigen Person unterbreitet und so darin Mangel befunden wird, Druck und Verkauf nicht zugelassen werden." Das war nun Reichsrecht; aber jeder Landesherr faßte diesen Grundsatz in seiner Weise auf, und man gelangte hier wie auf allen andern Gebieten bald dahin, das „Bücherregal" als ein eigenes öffentliches Recht aufzustellen. Diesem Regal ging es in Beziehung auf seinen formellen juristischen Inhalt wie jedem andern. Die leitenden Grundsätze wurden theils durch die Reichstagsabschiede, theils durch die Literatur des entstehenden wissenschaftlichen Staatsrechts festgestellt; die Ausführung und Anwendung blieb der territorialen Gewalt. Was den ersten Punkt betrifft, so gelangte man bald zu gewissen Vorschriften, welche noch heute bestehen und zum Theil stets bestehen werden. Schon der Reichstagsabschied von 1530, §. 58, forderte die Angabe des Druckers und Druckortes („Des Truckers Name und Zunahme, auch die Stadt, darin solches getruckt mit nämlichen Worten darin gesetzt"); zugleich wird ein eigenes Preßstrafrecht aufgestellt, jedoch hatte dasselbe noch den rohen Charakter einer rein polizeilichen Strafe „nach Gelegenheit an Leib und Gut." — Die Reichspolizeiordnung von 1548, Tit. 334 schärfte und bestimmte diese Strafen und dehnte sie aus auf alle, welche solche, ohne Erlaubniß gedruckten oder sonst verbotenen Bücher „schmähligs, paßquillischer oder andrer Weiß verkaufen, kaufen oder behalten". Die Strafe gegen

die Drucker war nach Edikt vom 30. Juli 1548 beim Druck unerlaubter Bücher Verlust der Concession (Niederlegung ihres Gewerbes) und 500 Gulden Gold (Wiesner a. a. O. S. 50). Ebenso wird hier — wir glauben zuerst — der Verfasser gesetzlich verfolgt. Das Princip der Concession der Druckerei wird dann weiter ausgeführt im Reichstagsabschied von 1570, §. 155; die Abgabe von Pflichtexemplaren durch kaiserliches Patent vom 15. März 1608 vorgeschrieben (war das allgemein anerkannt?). Die Ausführung dieser Vorschriften blieb den Territorialherren, und das wirklich geltende Preßrecht war daher bei aller Gleichartigkeit des Princips doch in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Auf diesem Gebiete griff natürlich die religiöse Frage in entscheidender Weise ein; der Kampf gegen die Presse erscheint im sechzehnten Jahrhundert ganz, und im siebenzehnten Jahrhundert vorwiegend als ein Kampf der verschiedenen kirchlichen Ordnungen gegen den antidogmatischen Geist der Presse; das Preßrecht ist faktisch nur ein Verbot und Verfolgungsrecht gegen die *einer Confession feindlichen Schriften*; die ganze übrige Presse ist noch *faktisch frei*. Allein mit dem Auftreten der eigentlichen Polizeiherrschaft, die auf dem Principe des absoluten Königthums beruhte und sich im achtzehnten Jahrhundert als Günstlingsherrschaft äußert, tritt nun der Angriff gegen diese Mißverwaltung hinzu. Noch beschäftigt sich die Presse nicht mit der Verfassungsfrage; noch handelt es sich daher gar nicht um einen Geist der Presse. Wohl aber schafft sich der Druck, der auf dem Volke ruht, in persönlichen Angriffen auf die Regierenden Luft. *Montesquieu* ist auch hier der Mann, der den Charakter seiner Zeit am klarsten versteht. „L'aristocratie est le gouvernement qui proscrit le plus les ouvrages satiriques. Les magistrats y sont de petits souverains, qui ne sont pas assez grands pour mépriser les injures — un seigneur en est percé de part en part." L. XII. Chap. 13. Daher entsteht ein neues strenges Preßrecht; es ist das der Pasquills und Schmähschriften. Dieß Recht ist in England als Recht der Libels am strengsten und formellsten ausgebildet (s. unter England) und bildet noch jetzt die Grundform seines Preßrechts. In Deutschland geht es sofort in das Criminalrecht über; doch bildet es damals fast den einzigen Gesichtspunkt, von dem aus die Idee einer *Gefahr*, die in der Presse liegen könne, entsteht (*Sonnenfels*, Grundſ. der Polizei §. 152). Die Feindschaft zwischen den einzelnen Reichsständen ließ diese Pasquille häufig entstehen. Dieß Verhältniß gab zu ernstem Streit zwischen Kaiser und Reich Anlaß; daran schloß sich die staatsrechtliche Literatur; Hauptsammlung *Gerstlacher*, Handbuch der teutschen Reichsgesetze B. IX. S. 1188 ff. *Moser*, Landeshoheit in Polizeisachen; speciell über das kaiserliche Bücher-

commissariat in Leipzig: Ludwig. Vom kaiserlichen Generalsuperintendenten aller Buchdrucker des römischen Reiches 1740. Literatur bei Pütter (Literatur des Staatsrechts III. S. 593). Mit welcher rücksichtslosen Gewalt und wie systematisch die Jesuiten in Oesterreich die Bücher religiösen Inhalts verfolgten: Wiesner a. a. O.; die Grundauffassung über das Recht blieb aber (Berg, Polizeirecht II. S. 353, 359). Das waren die Grundzüge des Zustandes. Der Geist des damaligen Rechts hat sich auch in der zweiten Epoche erhalten. Die Grundsätze sind im Großen und Ganzen: Freiheit der Presse für alles, was nicht den Staat und die Religion betrifft; Recht der Polizei, die Bücher zu erlauben und zu verbieten; Mittel: Concession, Angabe des Druckers, Pflichtexemplar; Strafrecht: rein polizeilich, meist ohne gesetzliche Gränze; Beschlagnahme, Vernichtung, Verbrennung der Exemplare; polizeiliche Aufhebung der Druckereiconcession nebst Strafe gegen den Drucker; die spezielle Bezeichnung der unsittlichen Druckwerke ist schon vorhanden, so wie die der Schmähschriften, auch des Druckes und der Bilder („Gedrucktes oder Gemähletes"); aber von einem Unterschied des einzelnen Satzes und des Geistes der Druckwerke, also von einem besondern Rechte des letztern ist noch gar keine Rede. Es giebt daher zwar den Namen der Censur, aber sie geht noch nicht auf die einzelnen Theile des Inhalts, sondern auf das ganze Werk; und das Hauptmittel ist nicht die Streichung einzelner Theile, sondern das Verbot des Ganzen. Die Rechtsfolgen endlich sind kein peinliches Recht, obwohl die Strafen „peinlich" sein können, sondern sie sind ein Theil des Polizeirechts und daher ganz dem Ermessen der Polizei — der Obrigkeit — überlassen; sie sind in kein Strafgesetzbuch übergegangen; das Verfahren ist daher auch kein gerichtliches, sondern ein polizeiliches; die Auffassung des Preßrechts ist daher gut, aber eudämonistisch, die Freiheit eng begränzt, aber vorhanden, die Durchführung willkürlich, zufällig, ohne feste Ordnung. Das Ganze ist daher kein Recht, sondern eine Polizei. Und das entscheidet für die folgende Epoche.

c) Das Präventivsystem.

Hält man nun für den Begriff des Preßrechts den Kern der früheren Zeit fest, so ist das Präventivsystem leicht verständlich. Es ist die Anwendung der obigen Grundsätze statt auf Werke im Ganzen vielmehr auf die einzelnen Aeußerungen derselben. Die Form, in der die Preßpolizei gegen die letzteren kämpft, ist die eigentliche Censur; die Aufgabe und das Recht der Preßpolizeibehörde: mit dem Geiste der Druckwerke in ihren einzelnen Aeußerungen einen Kampf zu beginnen,

indem man neben dem allgemeinen Recht des Verbotes das besondere aufstellt, einzelne Theile und Ausdrücke eines geistigen Werkes zu unterdrücken, und den Rest zu erlauben. Mit dem letztern entsteht das eigentliche Censurwesen. Dasselbe erscheint nun in einer Masse einzelner Verordnungen und Maßregeln, die aber mehr und mehr so sehr ins Kleinliche fallen, daß es nicht der Mühe werth erscheint, dieselben auch nur der Geschichte zu überliefern. In der frühern Epoche waren noch gewaltige, die ganze geistige Welt umfassende Bewegungen einander gegenüber getreten, und man hatte daher zu gewaltigen, das ganze Gebiet der geistigen Arbeit umfassenden, freilich auch die Rechte des Geistes tief erschütternden Mitteln gegriffen. So war trotz aller Unfreiheit in dieser Richtung der Polizei doch etwas Großartiges in diesem Kampfe jener zwei Gewalten. Auch handelte es sich dabei stets um wirklich geistige Arbeiten, nicht um einzelne Aufwallungen, Sätze oder Ansichten. Noch waren die Bücher die wahren Träger des geistigen Lebens; noch war ihr Einfluß für die ganze öffentliche Auffassung der Dinge entscheidend; noch waren sie es allein, welche die höhere, allgemeine Bildung auch in das Volk hineintrugen. Gegen sie kämpfte das Prohibitivsystem des Verbots; gegen das letztere erhob sich der Geist, der sich in seiner Arbeit nicht beschränken lassen will, die Wissenschaft, die sich nicht zerstückeln läßt, die Bildung, die aus dem Buche stets mehr Arbeit als Einzelergebnisse zieht. Das aber, was in so großen Dingen immer den tieferen Widerspruch erzeugt, das rein subjektive, frivole Element kann in dem Buche wenig Raum gewinnen, wenig Wirkung thun; auch kann das Buch dem Buche entgegentreten; der Kampf gegen das Buch hat den Charakter eines ernsten, tiefgehenden, dauernde Erfolge hinterlassenen Kampfes. Aber jetzt entsteht neben dem Buche die Tagespresse. Auch sie ergreift allmählig — keineswegs im Anfange — die großen Fragen des geistigen Lebens; aber sie ergreift sie in der Gestalt der Einzelmeinung, welche den Anspruch macht, allgemein zu sein, und doch nicht den Raum hat, eine Arbeit zu liefern. Sie giebt nur Resultate; sie tritt auf mit fertigen Ergebnissen; sie besteht aus lauter Einzelsätzen. Sie ist ein ganz anderes Element als das Buch; aber dennoch ist sie durch die ganze große Bewegung der Geister getragen und trägt sie wieder. Ihre Richtung geht daher auch natürlich auf das Nächste, Verständlichste, Faßbarste. Das ist der Gedanke der Betheiligung des Volkes an öffentlichen Dingen, die *tägliche* Arbeit, durch die Tagespresse täglich in das Volk hineingetragen. Was hilft da Concession, Pflichtexemplar, einzelnes Verbot? Wenn ich heute verbiete, was wird morgen in der „Zeitung" stehen? Das tägliche Aufquellen des öffent-

lichen Gedankens ist es, was unwiderstehlich, unermüdet, täglich aufs Neue gefordert, täglich erläuternd, allgegenwärtig dasteht. Die Arbeit der Polizei wird damit fortgerissen in dieses tägliche Geistesleben; es gilt einen Versuch, das Prohibitivsystem an das Einzelne zu legen. Das ist die eigentliche Censur. Und hier ist es, wo sich die mächtige Arbeit der Polizei zersplittert, zerfährt, in Zufall, Willkür, Unverstand ihrer einzelnen Organe auflöst, um so mehr, als ihnen auch das Buch, das Schauspiel, die Zeitschrift, das Bild überantwortet ist. Und was soll eigentlich diese Präventivpolizei mit ihrer Censur? Soll sie im Grunde den einzelnen Ausdruck verfolgen? Nein, sie soll doch zuletzt in dem einzelnen Ausdrucke den Geist des Druckwerkes treffen. Sie hat die unlösbare Aufgabe, nicht mehr über den Geist als solchen, sondern über den Punkt in Wort und Satz zu entscheiden, wo die Gränze des Geistes ist; und sie hat die Lösung dieser Aufgabe mit ungeeigneten Mitteln zu erzielen. Sie beruht auf dem tiefen Irrthum, daß die Presse erst die Partei bilde, statt daß sie aus ihr hervorgeht. Sie ist der unlösbare Widerspruch, durch das Streichen jeder einzelnen Stelle im Einzelnen zu negiren, was sie im Ganzen zugibt, das Recht auf Theilnahme des Volkes an öffentlichen Angelegenheiten. Zwar gibt sie allmählig das Buch auf; Werke über zwanzig Bogen werden censurfrei; aber in dem Zeitungswesen arbeitet sie mit um so größerer Hartnäckigkeit. So erhebt sich endlich der allgemeine Unwille; neben ihm das Bewußtsein der juristischen Unmöglichkeit, durch das Verbot oder das Streichen einzelner Sätze jede Haftung für Druck und Verlag auf den Censor zu wälzen; der Unmuth steigt; er bricht aus in Spott und Hohn über ein Princip, das, einst in furchtbar ernster Gestalt dastehend, jetzt in dem einzelnen Censor kleinlich, in den einzelnen Akten desselben kläglich, im Ganzen nutzlos ist; und der erste Stoß, der das bisherige System trifft, vernichtet die Censur und den Censor; aber freilich nicht die Frage, ob denn nun mit dieser Form der Preßpolizei das alte Princip der Preßpolizei selbst definitiv beseitigt ist.

Es ist für das gesammte öffentliche Leben Deutschlands wohl sehr bezeichnend, daß das deutsche Volk allein unter den Kulturvölkern die Censur ertrug, während Frankreich lieber eine Revolution machte, als ihre Einführung duldete. Aber jene Möglichkeit, die Censur in Deutschland zu erhalten, war im Grunde nichts anderes als die Unmöglichkeit, zu einer einheitlichen Volksvertretung zu kommen. Die Censur selbst zog ihre Kreise enger und enger, sie sollte zuletzt nur noch dasjenige in der Presse verhindern, um dessentwillen man keine Volksvertretung

wollte: „Die Erlaubniß, über alles Oeffentliche seine Meinung zu sagen und die Mängel der Staatsverfassung und der Gesetzgebung ins hellste Licht zu setzen" (Jacob, Polizeiwissenschaft Bd. I. S. 322). Die Auffassung der Preßfreiheit war daher auch jetzt noch mannigfach beschränkt; man dachte sich dieselbe hauptsächlich als Mittel gegen „Mißbräuche" (Mohl, Polizeiwissenschaft Bd. I. S. 126). Wie lächerlich die Censur werden kann, zeigte in concretester Weise Wiesner a. a. O.; ja es wurden sogar Möbelstoffe und Cattune der Censur unterzogen (S. 382). Es war aber das Ganze bereits im Absterben begriffen.

d) Das Repressivsystem.

Man kann im Allgemeinen sagen, daß das Verständniß desjenigen Systems, welches man nicht ohne Grund das Repressivsystem genannt hat, das Kriterium für die Klarheit über das ganze Preßrecht bildet. Auch hier aber zeigt es sich, daß überhaupt das Preßrecht ohne sein natürliches Corollarium, die Volksvertretung und ihr Recht, gar nicht erklärt werden kann. Eben in diesem Sinne bildet das Preßrecht auch hier einen so wesentlichen Theil der inneren Geschichte der Staaten.

Als die Revolutionen des Jahres 1848 eintraten, schien auf den ersten Blick eine große Thatsache festgestellt. Es war die des Rechts der Volksvertretungen im weitesten Sinne des Wortes. War durch seine Vertreter das Volk einmal in voller Ausübung seiner Rechte, so war es natürlich, daß seine politischen Anschauungen, Wünsche und Kämpfe wie auch eben durch diese Vertretungen zur Geltung kommen mußten. Geschah das, so folgte der entscheidende Satz, daß nunmehr auch die Presse gegenüber dem in der Gesammtheit seiner Vertreter auftretenden Volke erst in zweiter Reihe zur Geltung kommen könnte. Daraus aber folgte, daß es gar keinen vernünftigen Grund mehr haben konnte, auf das eigentlich wirkende Element der Presse, den Geist oder die Tendenz derselben, einen bestimmenden Einfluß zu nehmen; ja ein solcher wäre geradezu ein Widerspruch mit dem großen Grundprincip der Verfassungsmäßigkeit gewesen. Dazu kam dann der Haß, ja die Verachtung gegen das Präventivsystem. Beides zusammenwirkend erzeugte daher in Frankreich wie in Deutschland im ersten Augenblick die Forderung der unbedingten Preßfreiheit. Der Sinn derselben war die Beiseitigung nicht bloß der Maßregeln der Polizei gegen den Geist der Presse, sondern der preßpolizeilichen Maßregeln überhaupt: „Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Censur, Concessionen, Sicherheitsbestellungen, Staatsauflagen, Beschränkungen der Druckereien oder des

Buchhandels, Postverbote oder andere Hemmungen des freien Verkehrs beschränkt, suspendirt oder aufgehoben werden" (deutsche Grundrechte), was in einige deutsche Verfassungen überging. Das war die erste Auffassung des Preßrechts der neuen Epoche.

Offenbar war diese Auffassung eine undurchführbare. Jeder Verständige mußte sich sagen, daß eine Presse ohne alles Recht undenkbar sei. Welches dieß Recht nun sein solle, war allerdings zweifelhaft; nur Eins stand fest, daß es nämlich von jetzt an statt eines verordnungsmäßigen ein gesetzmäßiges sein müsse. Darüber ward man auch bei den Regierungen einig, und die Verfassungen sprachen diesen Grundsatz aus (preußische Verfassung Art. 23, bayerische Preßordnung vom 4. Juni 1848). Die Frage aber war jetzt, welche Bestimmungen diese Gesetze enthalten und welche Momente alle diese Bestimmungen entscheiden würden.

Vielleicht nun wäre bereits im Jahre 1848 der definitive Schritt zur Aufstellung eines freien Preßrechts festgehalten worden, wenn nicht aus bekannten historischen Gründen die Volksvertretungen durch den Rückschlag, den jede Revolution mit sich bringt, vielfach direkt oder indirekt von ihrer Berechtigung in öffentlichen Dingen wieder entfernt worden wären, und wenn andererseits das noch immer nicht nüchterne Freiheitsbewußtsein verstanden hätte, Maß zu halten. Beides war nicht der Fall. Das erste nun warf das Volk, dem die Freiheit der Bewegung in seinen Vertretungskörpern beschränkt war, auf die Presse als das große, jenes Bedürfniß erfüllende Organ zurück; das zweite gab ihr eine vielfach geradezu feindliche Stellung zu den herrschenden Systemen. Ein Kampf gegen die Presse von Seiten der letzteren war daher an und für sich unvermeidlich. Das neue Preßrecht hatte überhaupt die Aufgabe, ein neues Straf- und Polizeirecht der Presse zu formuliren; die tiefgehende Feindseligkeit der Gegensätze, die gleich nach 1848 wieder auftrat, erzeugte das natürliche Bestreben, neben den einzelnen Ausdrücken wiederum den Geist der Presse zum Gegenstand des öffentlichen Rechts zu machen. Und das war es nun, was diesem letzteren seinen Charakter gab.

Denn jene Freiheit des Journalismus hatte in demselben etwas erzeugt, was dieses Etwas, das wir den Geist der Presse nennen, in einer viel concreteren, faßbareren Form als bisher erscheinen ließ. Das war dasjenige, was wir die politische Individualität jedes einzelnen Journals nennen möchten. Seit 1848 hatte das öffentliche Bewußtsein sich in große, ziemlich bestimmt auftretende Parteien gespalten. Dem mußte die Tagespresse Rechnung tragen. Das einzelne Journal konnte nicht mehr im Allgemeinen reden, wie früher. Es mußte eine

bestimmte Auffassung vertreten, das Organ einer bestimmten Partei werden. Die Geltung jedes Journals im Publikum beruhte darauf, daß es negativ jede ihm fremde Anschauung von sich abwies, und positiv das ihm Entsprechende mit äußerster Consequenz verfolgte. Das individuelle Element der subjektiven Anschauung verschwand; es gab im Journalismus keinen einzelnen Mitarbeiter mehr. Jetzt schien es einen Sinn zu haben, wenn man dachte, daß dieselbe Parteien bilden könne, statt daß sie aus denselben hervorgehen. Das öffentliche Leben war weit genug, um dem rein Individuellen keine Macht mehr über sich einzuräumen. Der große Proceß war vollendet, der das Individuum in die arbeitende Wissenschaft verwies, in der Tagespresse dagegen ein innerlich und äußerlich fertiges Ganze, gleichsam eine tägliche That suchte und finden mußte. Und dieß in sich fertige, einseitige, aber abgeschlossene Ganze, diese Individualität der Gemeinschaft von Mitarbeitern und Lesern eines bestimmten Journals, diese innere Einheit, dieses jeden Artikel und jede Mittheilung beherrschende Element der Zeitung war nun eben nichts anderes, als der jetzt selbständig wirkende Geist derselben; was bisher von den Druckwerken schwer oder gar nicht trennbar gewesen, ward jetzt eine klare, unzweifelhafte öffentliche Thatsache, ja ein Recht. Damit denn schien nun dasjenige gefunden, was die Grundlage des Rechts der freien Presse sein mußte, das Objekt derselben, und an ihm bestimmte sich nun das Recht derselben.

Offenbar lag es nämlich in den gegebenen politischen Verhältnissen, daß die Tagespresse gerade vermöge dieses ihres Geistes sich entschieden gegen die Richtung der Regierung wendete, welche die Berechtigung der Volksvertretung auf ein geringstes Maß zurückgeführt hatte. Dieser Richtung mußte nicht etwa der einzelne Artikel, sondern die Gesammttendenz derselben als ihr wahrer Feind erscheinen. Es war dieser Tendenz sehr leicht, das Verletzende in den einzelnen Aufsätzen zu vermeiden, und jedem Anlaß zu strafbarer oder polizeilicher Verfolgung aus dem Wege zu gehen, ohne im Geringsten die politische Wirkung zu beeinträchtigen. Von dieser Ueberzeugung waren beide Theile durchdrungen; jener Geist der einzelnen Journale war wirklich eine anerkannte Thatsache, obgleich man sie juristisch nicht formulirte; daß der Kampf gegen ihn und nur in zweiter Reihe gegen einzelne Ausdrücke gehen müsse, war klar; die große Frage war nur die, in welcher Weise dieß möglich sei, ohne geradezu die Freiheit der Presse aufzuheben. Und hier war es nun, wo ein gleichfalls im Journalismus dieser Zeit liegendes Element der Sache Form und Inhalt gab.

Durch den gewaltigen Umfang, den die öffentliche Bewegung angenommen hatte, war der Bedarf von Tagesblättern in einer unglaublichen

Weise gestiegen. Die höhere politische Bildung hatte diesen Bedarf zu einem festen gemacht; die halbe oder ganze Beseitigung der Volksvertretung hatte die Tagesblätter unwiderstehlich an die Stelle der ersteren geschoben. Es gehörte daher jetzt einerseits viel Kapital dazu, ein Tagesblatt von Bedeutung zu gründen, und es ward andererseits eine öffentliche Funktion, sich an demselben zu betheiligen. Das erste machte jedes Tagesblatt zu einem großartigen wirthschaftlichen Unternehmen und knüpfte allmählig eine Reihe von literarischen Existenzen an dasselbe; das zweite gab den letzteren eine öffentliche Ehre, die zum nicht geringen Theil auf der Gefahr beruhte, welche den Journalisten bedrohte. So ward aus der Gesammtheit der letzteren ein Stand, der seine Stellung, seine Standesehre, seine Adepten, seine Häupter, sein Recht hatte. Unter einer freien Volksvertretung wäre das in dieser Weise nicht möglich geworden, wie es in England nicht der Fall ist; so aber kam es fast von selbst und wird sich stets wiederholen, wo eine berechtigte Volksvertretung mangelt. Aber damit war auch der Punkt gegeben, wo die Regierung durch die Gesetzgebung ihren Einfluß auf die Presse gewinnen konnte. Das Princip bildete sich dafür leicht und sicher aus. Man mußte durch die wirthschaftliche Gefährdung des Unternehmens eines Tagblattes statt der früheren Censur den einzelnen Redakteur und Schriftsteller zu seinem eigenen Censor machen. Dieß ist das eigentliche Wesen des Repressivsystems. Sein großes Princip ist, den Geist der Tagespresse abhängig zu machen, indem es die Interessen abhängig macht. Sein großes Mittel ist nicht die Bedrohung der Person mit Straf- und Polizeirecht, sondern die Bedrohung der Unternehmung, die im Tagesblatt liegt. Es ist eine neue, eigenthümliche, und doch im Grunde uralte, weil rein menschliche Form des Kampfes mit dem Geiste des öffentlichen Lebens. Der letztere ist da, als selbständige, unverkennbare, das Einzelne beherrschende Thatsache; aber er ist zugleich da mit seiner verwundbaren Seite, dem Interesse derer, die ihn aussprechen und vertreten; und das, worauf es jetzt ankommt, ist, das neue gesetzliche Recht der Presse so zu formuliren, daß es, in klarer Form, eben dieß Interesse in die Hand der Regierung gibt. Und aus diesem Streben ist nun die Gesammtheit von preßrechtlichen Bestimmungen hervorgegangen, welche eben das System des Repressivrechts bilden.

Dieß System wird nun, im Anschluß an das Obige, leicht in seinem juristischen und polizeilichen Kern zu bestimmen sein. An denselben, wenn er einmal feststeht, schließen sich dann leicht die einzelnen ausführenden Bestimmungen an.

Die Grundlage dieses Systems ist wie gesagt der Gedanke, daß

jener Geist der Tagespresse, speciell der der einzelnen Publikationen und Journale, nicht bloß an und für eine selbständige Thatsache sei, sondern auch in einem so gefährlichen Widerspruch mit der Rechtsordnung stehen kann, daß man ihn als solchen strafrechtlich müsse verfolgen können. In diesem Widerspruch nun findet die Preßgesetzgebung des Repressivsystems das, was wir jetzt das „Preßvergehen" nennen. Auf diesem Begriffe ruht das ganze Repressivsystem; es ist der specifische Kern desselben; von ihm aus gehen alle einzelnen Consequenzen des letzteren, und an ihm gewinnen daher die drei Grundbegriffe des Preßrechts, die Preßfreiheit, das Strafrecht und die Polizei ihren specifischen Inhalt.

1) Der Begriff der Preßfreiheit gewinnt unter dem Repressivsystem zuerst eine neue Bedeutung. Wie dieselbe unter dem Präventivsystem wesentlich nur in der Negation der Censur erscheint, so ist sie jetzt noch keineswegs die wahre Preßfreiheit, sondern sie bedeutet das Dasein eines Preßgesetzes und die gerichtliche Verfolgung und Vollziehung der in demselben enthaltenen einzelnen Bestimmungen. Sie erscheint daher auch jetzt wesentlich nur als Negation des Administrativverfahrens und als Anerkennung der ausschließlichen Gültigkeit des gesetzlichen Rechtes. Frei ist eine Presse, die unter einem Gesetze steht, statt unter der Polizei und ihren Verordnungen. Diese Forderung ist anerkannt. Will daher jetzt die Regierung auf den Geist der Presse einwirken, so muß sie jenes Erfassen der Interessen, und mit demselben den Kampf gegen den Geist nun auch gesetzlich formuliren.

2) So entsteht nun der Versuch, für den Geist der Presse die erste Bedingung jeder gerichtlichen, kriminellen Verfolgung, die Natur eines objektiven Thatbestandes gesetzlich herzustellen und somit jenes eigentliche Preßverbrechen und -Vergehen zu formuliren, für welches das Druckwerk nicht mehr, wie bei Injurien u. s. w., Mittel und Beweis, sondern der selbständige Thatbestand sein soll. Dieß nun geschah, indem man neben die Verbrechen und Vergehen, die durch das Druckwerk in seinen einzelnen Ausdrücken vollbracht werden können, ganz allgemein die „Aufreizung zu Haß und Verachtung des bestehenden Rechts" hinstellte. Haß und Verachtung des Bestehenden können nun in jedem Druckwerke direkt ausgesprochen sein, und mithin als einzelne Sätze unzweifelhaft dem strafrechtlichen Verfahren unterzogen werden; daß sie in diesem Falle Vergehen sind, ist gar nicht zweifelhaft und die Funktion des Gerichts beruht hier auf der Frage, ob der betreffende Satz thatsächlich einen Ausspruch des Hasses oder der Verachtung enthalte. Allein sie können auch, je nach der Auffassung der Leser, als bloße Consequenzen des Inhalts erscheinen. Das erstere ist

nicht das eigentliche Preßvergehen, sondern ein durch die Presse begangenes Verbrechen. Erst da, wo der Inhalt wegen seiner möglichen Consequenz als ein wirkliches Vergehen gesetzlich als verbrecherisch anerkannt wird, beginnt das eigentliche Preßverbrechen. Und das war es, was nach französischem Vorgange der Bundesbeschluß von 1854 anerkannte. In ihm gipfelt daher das ganze Repressivsystem; die weiteren Anwendungen waren verhältnißmäßig einfach. Denn es ist klar, daß Haß und Verachtung hier als Schlußfolgerungen aus dem Inhalt aufgefaßt werden und daß mithin neben dem Ausdruck der Geist des Druckwerkes selbst der Thatbestand eines Verbrechens sein soll. Der juristische Widerspruch, der darin liegt, ist schon früher bezeichnet. Um seinetwillen hat auch die peinliche Gesetzgebung dieses Preßstrafrecht nicht in sich aufgenommen, und das hat es ferner auch gehindert, daß die juristische Frage, in wie fern die Begehungsform durch das Mittel der Drucklegung und Verbreitung bei Vergehen des Gedankens, wie Beleidigungen, Hochverrath und Majestätsverbrechen, Unsittlichkeiten, Verleitung zu Verbrechen u. s. w. eine selbständige Straferschwerung für jene Verbrechen enthalten müsse, von der strafrechtlichen Literatur untersucht wurde. Der Verwaltungslehre muß es genügen, auf diesen Mangel der letzteren hinzuweisen.

3) So wie nun dieß specifische Preßvergehen des Repressivsystems einmal feststand, so kam es darauf an, nicht bloß überhaupt eine Strafe dafür zu bestimmen, sondern sie so einzurichten, daß sie durch ihren Inhalt ihren Zweck, die Beseitigung nicht etwa einzelner rechtsverletzender Ausdrücke, sondern des gefährdenden Geistes der Druckwerke, auch wirklich erreiche. Und hier erscheint nun das dritte Moment, welches das Repressivsystem charakterisirt. Da bei jenen eigentlichen Preßvergehen im Sinne des Repressivsystems das Subjekt nicht mehr der Schriftsteller, der Verfasser des einzelnen Aufsatzes, sondern wie oben bezeichnet, das journalistische Unternehmen selbst ist, das als individuelle Gestaltung der öffentlichen Meinung auftritt, so richtet sich auch die Strafe gegen das Unternehmen, gegen das Tagesblatt selbst, und die Redakteure, Verfasser, Verleger, Verbreiter erschienen als Miturheber und als eigentliche Thäter. Daher gelangt das Repressivsystem zu dem — nur ihm eigenen — System eines zweifachen Strafrechts. Der eine Theil desselben ist gegen das Journal selbst und erst der zweite gegen das Druckerei- oder Preßgewerbe und seine Individuen gerichtet. Die Strafe gegen das Unternehmen systemisirt sich; sie ist Vernichtung der einzelnen Nummer, Suspension des Journals für einige Zeit, gänzliche Aufhebung desselben. Daneben besteht das Strafsystem gegen die Mitglieder der Tagespresse, auch hier theils in

Bußen durch Cautionsverlust, theils in Gefängniß bestehend. Der Widerspruch, der in dieser Scheidung lag, hatte seinerseits auch hier wieder zur Folge, daß die kriminalistische Wissenschaft, die ohnehin den Thatbestand des eigentlichen Preßvergehens nicht anzuerkennen vermochte, auch nicht im Stande war, den Gedanken einer Bestrafung eines Unternehmens in sich aufzunehmen; erfüllt von dem Bewußtsein, daß die gerichtliche Verurtheilung eines Journals ein juristisches Unding sei, und demnach dem Gesetze gegenüber gestellt, welche dieselbe forderte, wies sie einfach das ganze Preßstrafrecht von sich ab, in dem Bewußtsein, daß das Gericht hier aus seiner wahren Sphäre herausgedrängt und zu einer polizeilichen Funktion verwendet werde; und so geschah es, daß das Preßstrafrecht dem peinlichen fremd blieb; es sind zwei Strafrechte, die sich gegenseitig als gar nicht vorhanden betrachten. Dieß ist auch gegenwärtig noch der Zustand der Literatur auf diesem Gebiete; wir haben ihn früher schon im Allgemeinen bezeichnet. Das Gefühl, daß darin eigentlich ein tiefer Widerspruch liegt, ist allgemein; aber die peinliche Literatur hat ihrerseits Unrecht, sich dabei ganz negativ zu verhalten. Es ist klar, daß auch die besten Commentare zu den bestehenden Preßgesetzen, wie die von Rönne und Harum, dagegen nicht helfen; die wahre Frage wird erst da beginnen, wo die Anwendung der großen allgemeinen Kategorien der Strafrechtslehre auf das Preßrecht beginnen wird; doch muß die Verwaltungslehre hier abschließen.

War nun auf diese Weise Begriff und Strafe des Preßverbrechens des Repressivsystems festgestellt, so war es nicht mehr schwer, auch das letzte Gebiet, das der Preßpolizei, im Sinne desselben zu organisiren.

4) Erkannte man nämlich einmal jenes specifische Preßverbrechen des Repressivsystems gesetzlich an, so war es nur consequent, daß sich auch die Preßpolizei desselben so weit erweiterte, um die Gemeinschaft nicht mehr bloß gegen die Rechtsverletzungen, die in einzelnen Ausdrücken liegen, sondern auch gegen solche zu schützen, welche durch jenen Geist der Presse entstehen konnten. Auch die Preßpolizei verschmolz nun diese ihre beiden Arten oder Gebiete; nur war das System, das sich daraus entwickelte, ein eigenthümliches und wesentlich durch die Natur der Tagespresse gebotenes. Der erste Grundsatz war der, daß man das Druckereigewerbe consequent nicht bloß unter die genehmigten rechnete, sondern die Entziehung der Gewerbsbefugniß als Ordnungsstrafe aufstellte, die mithin ohne gerichtliches Urtheil als reine Polizeimaßregel von der letzteren allein ausgesprochen werden konnte. Der zweite war die Härte der Polizeistrafe bei nicht gehörigem Verfahren mit den Pflichtexemplaren. Der dritte und eingreifende bestand darin, das Unternehmen eines Tagesblattes selbst an eine Concession

zu knüpfen, und diese einfach nach polizeilichem Ermessen widerruflich zu machen; damit ward der Geist der Zeitung zu ihrer eigenen höchsten polizeilichen Gefahr, und das wirthschaftliche Interesse die täglich lebendige Censur des Schriftstellers, der bei jeder Arbeit neben ihm am Tische saß, jeden Strich der Feder leitete! Der vierte war das System der Beschlagnahme, die als rein polizeiliche Maßregel keiner Rechtfertigung bedurfte, und, an sich vollkommen gerechtfertigt, eben dadurch dieselbe Gefahr für jedes einzelne Blatt ward, die in der Widerruflichkeit der Concession für das ganze Unternehmen bestand. Beides ward scheinbar gemildert durch das System der Verwarnungen, das dagegen den großen Vorzug hatte, den juristischen Charakter des ganzen Repressivsystems offen als unhaltbar, und den polizeilichen als den allein geltenden hinzustellen. Eine gerichtliche Verwarnung ist offenbar ein juristisches Unding; die polizeiliche aber geht an die Unternehmung selbst, nicht an die Person; ihr Grund ist eine Möglichkeit, ihr Objekt ist ein geistiges Etwas, das sich jeder Definirung entzieht, ihre Grundlage ist eine politische Richtung, die mit dem Wechsel des Systems selbst wechselt, ihr höchster Erfolg wäre daher, wenn sie überhaupt wirken könnte, nicht die Erzielung eines andern Geistes, sondern die Beseitigung des geistigen Elements in dem verwarnten Journal überhaupt, wie ihre Voraussetzung die zufällige rein subjektive Anschauung des Verwarnenden. Hier ist die reine Sicherheitspolizei des Geistes, die sogar die harte Form des Richterspruches annimmt, wo die Folge mehrmaliger Verwarnung die Suspension oder gar das Verbot des ganzen Unternehmens sein kann. Diesem Rechte des Repressivsystems gegenüber ist natürlich die Presse ganz hülflos, denn indem alle jene einzelne Aussprüche reines verordnungsmäßiges Verwaltungsrecht der Polizei sind, existirt auch kein Klagrecht und keine Appellation, sondern nur das Beschwerderecht mit seinen Consequenzen, und in seinen härtesten Anwendungen wird jenes System zwar nie Gegenstand des Spottes und Hohnes, wie die Censur, wohl aber ist es fähig, eine tiefe Mißstimmung zwischen Volk und Regierung zu erzeugen, und in jedem Falle verwirrt es die Rechtsbegriffe, indem es das Recht der Verwaltung, gegen einzelne Ausdrücke mit Polizei und Strafe einzuschreiten, in der öffentlichen Meinung zweifelhaft machte durch das, sich auch der einfachen Bildung aufdrängende Bedenken, ob es überhaupt Recht sei, die Arbeit des Geistes polizeilich maßregeln zu wollen, und ob, wenn dieß Recht geworden durch ein Preßgesetz, der Zweck, die Beseitigung des gefährdenden Geistes, durch ein Mittel auch wirklich erreicht werden könne, das am Ende seine letzte Berechtigung doch nur in der Erreichbarkeit jenes Zweckes zu suchen habe.

Faßt man nun das bisher Gesagte zusammen, so ist es kein Zweifel, daß auch das Repressivsystem nur ein Uebergangsstadium bildet für eine wesentliche andere Gestalt des Preßrechts, deren Charakter die Verwaltungslehre nunmehr leicht definiren kann.

Die oben bereits motivirte Abneigung der Fachliteratur der Rechtswissenschaft, sich mit dem Preßrecht zu beschäftigen, hat es wohl wesentlich verursacht, daß wir keinen gründlichen Versuch besitzen, die Vorstellungen von Präventiv- und Repressivsystem auf den festen Boden einer juristischen oder administrativen Definition zurückzuführen, oder auch nur die Geschichte des Preßrechts von diesem Standpunkt behandeln zu lassen. Der einzige, der, so viel wir sehen, jene Unterscheidung wirklich durchführt, ist Block, Dict. de l'Admin. v. presse. Das natürliche Streben, gegen die Presse eine Gewähr und Sicherheit zu finden, muß, will es anders zu festen Resultaten kommen, sich immer fragen, ob überhaupt gegen den Gedanken strengere und andere Polizeimaßregeln durchführbar und motivirt sind, als gegen den Denkenden selbst — vor allem da, wo, wie in unserer Zeit, das ganze Volk zu den Denkenden gehört.

4) Das Recht der freien Presse.

Sollen Begriff und Inhalt des Rechts der freien Presse nunmehr zu einer festen, auch juristisch faßbaren Gestalt gelangen, so wird es nothwendig, dieselben auf die drei oben bezeichneten Elemente zurückzuführen, die Freiheit der Presse, ihr Strafrecht und ihre Polizei.

Das nämlich ist nunmehr keinem Zweifel unterworfen, daß die Freiheit der Presse eben so wenig in der Strafrechts- und Polizeirechtslosigkeit bestehen kann, wie die Freiheit des Staatsbürgers. Die „Freiheit" bedeutet auch hiefür vielmehr nur diejenige Gränze, bis zu welcher die Beschränkung der individuellen Selbstbestimmung durch das Gesammtleben reichen kann und soll; und die Aufgabe des öffentlichen Rechts ist hier wie immer die Bestimmung dieser Gränze durch den Inhalt des geltenden Staatswillens. Und gerade dadurch ist es möglich, dem Begriffe derselben einen festen Inhalt zu geben.

I. Wie die Grundlage des Repressivsystems der Gedanke ist, daß der Geist der Presse an und für sich den Thatbestand eines öffentlichen Verbrechens bilden könne, so ist es wiederum die Grundlage des Systems der freien Presse, daß es ein eigentliches, selbständiges, durch Geist oder Tendenz der Druckwerke constatirtes Verbrechen nicht gebe. Das

leitende Princip ist, daß nichts ein Verbrechen sein könne, was erst durch Schlußfolgerungen aus dem Inhalt eines Druckwerkes entwickelt werden muß. Steht dieser Grundsatz fest, so ist die Freiheit der Presse gesichert; und mit ihr fallen dann natürlich auch alle diejenigen straf- und polizeirechtlichen Sätze, welche als Consequenzen des eigentlichen Preßverbrechens von dem Repressivsystem aufgestellt worden sind; nicht die, die ihren Grund im Wesen der Presse selber haben. Damit ist dann auch das gefunden, was wir die juristische Basis des öffentlichen Preßrechts nennen, die Möglichkeit, die juristischen Grundbegriffe auf die Presse anzuwenden. Sie ist, wenn man den obigen Begriff der Preßfreiheit annimmt, höchst einfach, und läßt sich in dem Satze zusammenfassen, der den Unterschied zwischen dem Repressiv- und dem freien Preßrechtssystem am deutlichsten zu bezeichnen scheint. Alles, was erst durch einen Schluß aus dem Inhalt eines Druckwerkes gefunden werden kann, ist unfähig, Fundament einer öffentlichen Anklage zu sein, oder als juristischer Thatbestand zu gelten. Eines Näheren bedarf das Preßrecht nicht. Die Gränze aber zwischen dem, was ein Schluß und ein fertiger Inhalt ist, zu ziehen, ist Sache des Gerichts. Der leitende Gedanke für die Entscheidung desselben muß dabei das formelle Princip sein, daß nichts als Thatbestand und Klagobjekt gelten soll, was erst durch den Zusammenhang mehrerer einzelner Sätze als Inhalt eines Druckwerkes nachgewiesen wird. Auf diesen Begriff des Zusammenhanges muß formell das Hauptgewicht gelegt werden. Die Forderung an das Gericht, auf dieser Grundlage jene Unterscheidung zu machen, ist nicht bloß eine nothwendige, sondern eine vollkommen berechtigte; es ist dieselbe, die bei Injurien, bei Hochverrath und andern Verbrechen unabweisbar gestellt wird. Was zweitens das Gericht betrifft, so hatte die Forderung eines Geschwornengerichts speziell für die Presse eben zu seiner Grundlage das Preßverbrechen des Repressivsystems. Es war die einzige Gewähr gegen die gänzlich verkehrte Stellung, in welche jenes Verbrechen das Gericht gebracht hatte; man darf bei dieser Forderung nie vergessen, daß unter dem Repressivsystem das gerichtliche Strafrecht den Charakter eines polizeilichen hatte, und daß man mit Recht nur den Geschwornen zutraute, sich von den polizeilichen Einflüssen gänzlich fern zu halten. So wie das Repressivsystem und sein specifisches Preßverbrechen verschwinden, verschwindet auch jedes Motiv, für die Presse in den Geschwornen ein Spezialgericht zu fordern, und man kann jetzt sagen, daß die Geschwornen entweder gar nicht, oder für alle Fälle gelten sollen, eine Frage, deren Beantwortung der Rechtspflege angehört. Damit steht im engsten Zusammenhange das Strafsystem des freien Preßrechts. Mit dem Preßverbrechen des Repressivsystems

verschwindet nämlich auch das ganze System der Strafen gegen das Preßunternehmen, sowohl die Suspension als das gerichtliche Verbot einer Zeitung, und die Concessionsentziehung für das Druckereigewerbe. Es gibt nur noch Strafen für die Urheber und Gehülfen der einzelnen strafbaren Veröffentlichung; und bei dieser beginnt das eigentliche Preßstrafrecht.

II. Das eigentliche Preßstrafrecht hat demnach zu seinem Inhalt das Recht der einzelnen selbständigen Aeußerung eines Gedankens in einem Druckwerk. Da nur bei einem verbrecherischen Gedanken die Aeußerung an sich strafbar ist, so erscheint das Preßstrafrecht als das Recht derjenigen Aeußerung, welche durch die Presse geschieht, und schließt sich daher organisch an jede andere Form der Aeußerung, Rede, Schrift und Bild an. Das Strafrecht hiefür zerfällt daher in zwei Theile. Der erste Theil enthält die Bestimmung des verbrecherischen Thatbestandes an sich, ohne Rücksicht auf die Erscheinungsform, und die Strafe dafür, also für Wort und Schrift so gut als für Presse; der zweite Theil bezieht sich auf die verschiedenen Formen dieser Aeußerung. Es ist nothwendig, daß hier die Aeußerung durch die Presse aus naheliegenden Gründen einen doppelten Unterschied von den übrigen hervorrufen muß. Zuerst wird wegen des entwickelten verbrecherischen Bewußtseins (Vorbedacht und Ausbreitung) für dasselbe Verbrechen die Strafe eine höhere sein, wenn es auf dem Wege der Presse geschieht. Zweitens werden die Begriffe von Thäter, Gehülfe, intellektueller Urheberschaft, Versuch und vollendetem Verbrechen dann auf das Druckwerk nothwendige Anwendung finden, und demnächst eine selbständige Stellung im allgemeinen Theile der Strafrechtslehre auch in Deutschland finden, wie sie es bereits in Frankreich gefunden haben. Allerdings wird dabei die Frage nach dem Thatbestande und der Gränze der „Aufreizung" stets die schwierigste bleiben; aber sie ist nicht, wie in Glasers Abhandlung, die einzige, und jedenfalls gehört sie nicht ins Verwaltungsrecht, sondern ins Kriminalrecht; daß sich das letztere darüber nicht einig ist, ändert an der Sache selbst eben so wenig, als daß es auch noch keinen absoluten strafrechtlichen Begriff für Hoch- und Landesverrath gibt und je geben wird. Es ist eben falsch, hier diese Frage durch einzelne Fälle, Formeln und Aufzählungen erschöpfen zu wollen, wie schon de Serres es richtig ausgesprochen, und wie Glaser es mit gleich richtigem Verständniß betont. Aber das ist gewiß, daß alle diese Dinge erst dann zur Entscheidung gelangen werden, wenn durch die Beseitigung des Preßverbrechens des Repressivsystems das Kriminalrecht in die Lage kommt, sich fachgemäß mit ihnen zu beschäftigen, womit eben Glaser einen so tüchtigen Anfang gemacht hat. Man

wird nun wohl noch einen dritten Theil des eigentlichen Preßstrafrechts hervorheben müssen, namentlich weil er in England (vgl. Lorbeer a. a. O. an mehreren Stellen) schon ausgebildet ist. Das sind die, durch Drohung mit Veröffentlichung durch die Presse erzielten Erpressungen aller Art. Es ist aber klar, daß auch hier die Presse nur ein Moment an dem strafrechtlichen Thatbestande ist, und ein selbständiges Preßverbrechen nicht dadurch begangen werden kann. Haben Glaser und John die ganze Frage darum übergangen?

III. Aus allem diesem ergibt sich nun, daß das Recht der freien Presse eben wesentlich nur ein Polizeirecht ist und sein kann. Das formelle Kriterium des erstern besteht deßhalb darin, daß auch die Preßgesetzgebung nur als eine reine Polizeigesetzgebung erscheinen, und mithin nur die Anwendung der allgemeinen Grundsätze über Polizeirecht, speciell also über Polizeiverfahren und Polizeistrafrecht in Beziehung auf Druckwerke enthalten darf. Die Gränzen und Principien dieses Polizeiverfahrens und Polizeistrafrechts sind daher grundsätzlich dieselben, wie in Beziehung auf den Staatsbürger überhaupt. Es gibt keine Polizei gegen den Geist der Presse; es muß eine solche geben gegen das einzelne Wort derselben. Es gibt keine Polizeistrafen gegen Tendenzen, es muß solche geben gegen die Nichtbeachtung der preßpolizeilichen Vorschriften. Was nun das Princip dieses Polizeirechts betrifft, so dürfen wir in Beziehung auf Klag- und Beschwerderecht auf die vollziehende Gewalt, in Beziehung auf das übrige rechtliche Verhältniß auf die Darstellung des Polizeirechts überhaupt verweisen; so wie man festhält, daß die Preßpolizei grundsätzlich keine von dem allgemeinen Polizeirecht abweichenden Rechtssätze zur Geltung bringen, sondern nur diejenigen Modifikationen desselben enthalten darf, welche durch die besondere Natur der Presse gefordert werden, scheint das Gebiet derselben ein ziemlich einfaches und klares zu sein. Die Grundlagen des Systems aber scheiden sich in ganz bestimmter Weise von dem des Repressivsystems.

1) Die Polizei des Druckereigewerbes ist nicht mehr die Concession oder gar die preußische Prüfung, noch weniger die polizeiliche Entziehung des Gewerberechts. Sie besteht einfach in der Verpflichtung zur Anzeige jedes errichteten resp. erworbenen Gewerbes, und Strafe für die Unterlassung.

2) Die Polizei des Druckwerkes besteht in der Verpflichtung, einerseits Druckort, Drucker und Verleger auf die Drucksache zu setzen, anderseits das Pflichtexemplar mindestens gleichzeitig mit dem Erscheinen der Polizei zu übergeben, unter Strafe.

3) Die Polizei des Vertriebes besteht in dem Recht, nach empfangenem Pflichtexemplar den Vertrieb polizeilich zu verhindern. Dieß

geschieht durch die Beschlagnahme, die Verhaftung des Gedankens, und durch das Verbot, wo die Beschlagnahme nicht ausgereicht hat. Das Verbot hat zur Folge, daß der Vertrieb polizeilich strafbar wird, nicht der Besitz des verbotenen Exemplars. Das Recht der Beschlagnahme ist unbeschränkt; aber sie muß wie jede andere polizeiliche Verhaftung in der gesetzlichen Zeit zur gerichtlichen Verfolgung führen, und bei Aufhebung derselben haftet der Staat, beziehungsweise das Polizeiorgan. Das Verbot umfaßt alle Organe des Vertriebes, Buchhändler, Ausrufer, Austräger, Anschläger; es ist nichts dabei, was an sich etwas Besonderes hätte; jedoch kann das Verbot sich auf nicht gewerbsmäßige Mittheilungen nicht beziehen. Dasselbe erstreckt sich natürlich auch auf auswärtige Veröffentlichungen. So lange kein Gesetz etwas Specielles darüber angeordnet hat, steht es der Polizei ganz frei, fremde Drucksachen zu verbieten; auch hier gilt wie bei der Verhaftung Fremder das Recht der Ausweisung, das formell nur durch Verträge modificirt werden kann. Der Grundsatz, daß ein Verbot der Postversendung ohne vorherige Beschlagnahme und gerichtliches Urtheil rein polizeilich sei, ist falsch; mit Recht hat die preußische Kammer sich dagegen erklärt. Dagegen kann dieses Verbot als Form der Beschlagnahme und mit den rechtlichen Folgen derselben gar nicht bezweifelt werden.

4) Die Polizei der Tagespresse nimmt nun alle bisherigen Grundsätze der Preßpolizei auf; das Wesen der letzteren aber macht einige Zusätze nothwendig. Ihre erste Aufgabe besteht nach der Natur des Journals in der Aufstellung derjenigen Bedingungen, welche im Falle eines durch dasselbe begangenen Verbrechens die Ausführung der gerichtlichen Verfolgung möglich machen. Diese Bedingungen sind erstlich die Anzeige des Unternehmens, zweitens die Bezeichnung des für den Inhalt verantwortlichen Redakteurs, und drittens die Bestellung einer Kaution. Das Princip der Freiheit der Presse fordert dagegen, daß sowohl die Genehmigung des Unternehmens als die der Person des Redakteurs oder seines Stellvertreters nicht erforderlich sei. Das Journal als Ganzes ist vollkommen frei, die Haftung tritt nur für den einzelnen Ausspruch des Journals ein. Die Angabe des Eigenthümers ist dagegen deßhalb nothwendig, weil, im Falle der Redakteur fälschlich angegeben oder nicht mehr vorhanden ist, dieser Eigenthümer die Verantwortlichkeit übernimmt, welche sonst der Redakteur zu tragen hat — ein Punkt, der in den verschiedenen Preßgesetzen nicht immer gut hervorgehoben ist.

Der zweite Punkt des Polizeirechts der Tagespresse besteht in der polizeilichen Haftung für wissenschaftlich falsche Nachrichten, welche geeignet sind, Störung im öffentlichen Leben hervorzurufen. Es kann

wohl über das Recht der Polizei, darüber Ordnungsstrafen zu verhängen, eben so wenig ein Zweifel sein, als über ihr Recht, öffentliche Reden, etwa auf der Gasse, zu hindern, welche solche Nachrichten verbreiten. Es ist dann Sache des Journals, Thatsachen anzuführen, welche das Nichtverschulden feststellen. Auch hierüber fehlen, mit Ausnahme Frankreichs, gehörig genaue Bestimmungen.

Der dritte Punkt betrifft das Verbot einzelner Mittheilungen, z. B. der Gerichtsverhandlungen während eines Processes, militärische Mittheilungen u. a. m. Es ist kein Zweifel, daß die Polizei berechtigt ist, dieß im Einzelfalle auch ohne Gesetz zu verbieten; ganze Kategorien dagegen können nur durch das Preßgesetz verboten werden. Die Folge der Uebertretung ist dabei zunächst die einfache Beschlagnahme, dann die Ordnungsstrafe.

Der vierte Punkt betrifft die Verpflichtung der Journale zu gewissen Mittheilungen. Die Verpflichtung zur Mittheilung eines, wegen eines durch das Tagesblatt begangenen Vergehens erlassenen Urtheils hat den Sinn, daß das Urtheil dieselbe Publicität erlangen soll, wie das Vergehen selbst. Die Verpflichtung zur Aufnahme amtlicher Mittheilungen kann polizeilich stets gefordert werden, wenn die Regierung es im öffentlichen Interesse erachtet. Wenn das Journal durch seine eigenen Mittheilungen oder Aeußerungen oder zu einer solchen amtlichen Einrückung selbst Anlaß gegeben hat, so muß die Mittheilung unentgeltlich geschehen. Ist das nicht der Fall, so muß die Regierung die Einrückung bezahlen als eine Leistung eines Einzelnen für die Gesammtheit. Die Verpflichtung, bei einem Angriffe eine Erwiederung aufzunehmen, muß unbedingt, und zwar an derselben Stelle, in derselben Form, und in demselben Umfang anerkannt werden, sowie eine Person genannt, oder ausreichend bestimmt bezeichnet ist. Die Gründe liegen nahe.

Was zum Schluß die Stempelung der Journale betrifft, so ist sie nichts als eine Verbrauchssteuer, und es ist gänzlich verkehrt, etwas anderes aus ihr machen zu wollen.

Dieß sind nun die leitenden Grundsätze für das freie Recht der Presse. Zwei Dinge charakterisiren es in seiner formellen Erscheinung, den reinen Preßgesetzen. Das erste ist die Beibehaltung des peinlichen Strafrechts in diesen Gesetzen, das nicht dahin gehört, sondern in das Strafgesetzbuch; und da nun die Strafgesetzbücher ihrerseits auch einen Theil desselben enthalten, so entsteht dadurch die Verwirrung der Begriffe, welche eine selbständige wissenschaftliche Behandlung des Ganzen bisher unthunlich gemacht und die Literatur auf die bloße Exegese der

Preßgesetze beschränkt hat. Das zweite, eng mit dem Obigen zusammenhängende Moment ist der Mangel eines selbständigen Begriffs der Polizei und ihres Rechts, der allein den Hauptgedanken hätte durchführen können, auf den in unseren Augen alles ankommt, daß nämlich jedes Preßrecht der freien Presse künftig nur als Polizeirecht auftreten, und jedes Preßgesetz nur ein Polizeigesetz sein kann. So wie man darüber und über den Unterschied zwischen dem peinlichen und dem Polizeistrafrecht einig ist, dürfte das System des Preßrechts nicht mehr zweifelhaft sein.

VI. Die geltenden Preßrechtssysteme.

Auf der Grundlage der obigen Begriffe wird es nun wohl nicht mehr schwierig sein, die geltenden Systeme des Preßrechts in den verschiedenen Ländern Europas zu vergleichen. Die wahre Differenz derselben liegt natürlich auch hier nicht in den einzelnen Bestimmungen und Ausführungen, sondern in dem Princip, welches die Preßgesetzgebung beherrscht. Denn hier wie immer sind die ersteren doch nur die Consequenz des letzteren, und erfüllen den Charakter derselben, statt ihn zu bilden. Das nun was wir den Charakter dieses positiven Rechts der Presse nennen, erscheint durch die Beziehung auf die verschiedenen historischen Gestaltungen, welche das Recht durchgemacht hat; der Charakter einer positiven Preßgesetzgebung ist aber die Epoche selbst, in welcher sie sich befindet.

In der That nämlich sind bei aller Verschiedenheit der Preßgesetzgebungen in ganz Europa dieselben im Wesentlichen gleich. Alle haben dieselben Epochen durchgemacht; alle haben zu verschiedenen Zeiten dieselben Principien anerkannt; alle haben dieselben Zwecke mit denselben Mitteln zu erreichen versucht; bei allen ist derselbe historische Gang, der allmählige Uebergang vom ständischen zum polizeilichen, vom polizeilichen zum freien Preßrecht unverkennbar. Und für diese Entwicklung gilt bei allen dasselbe Gesetz, daß das Auftreten der Verwaltung gegen den Geist der Presse stets in geradem Verhältniß steht zur Beschränkung des Rechts der Volksvertretung durch die Regierung; je entschiedener die letztere, um so rücksichtsloser der Kampf gegen die Tendenz der Presse, je freier die erstere, desto freier die letztere. Denn bei allen Völkern ist ewig die Presse die Stellvertreterin der Volksvertretung, und steht erst dann in zweiter Reihe, wenn diese ihren naturgemäßen Platz bekommt.

Die folgende Charakteristik hat daher nicht etwa die Aufgabe, das geltende Preßrecht in seinem ganzen Umfange darzustellen, sondern nur

die allgemeinen Grundlagen, das feste europäische System durchzuführen, an welches man leicht die einzelnen Bestimmungen anschließen kann. Wir wiederholen nur hier noch einmal, daß es nichts gibt, was so sehr das Verständniß des Eigenen fördert, als die Zusammenstellung mit dem Fremden unter dem gemeinsamen Gesichtspunkt.

England.

Es will uns scheinen, daß das englische Preßrecht selten seinem wahren Wesen nach aufgefaßt wird. Es schwebt den meisten noch immer die Meinung vor, als sei es an und für sich von jeher das freie Recht der Presse gewesen. Das ist nun gänzlich falsch. Das einzige, wodurch sich Englands Preßrecht immer vor dem continentalen auszeichnet, ist das Festhalten der Geschwornen als Gericht; im Uebrigen hat England sich trotz alles Redens für seine Preßfreiheit erst seit 1848 über das Princip des Repressivsystems erheben können. Bis dahin war der Charakter des englischen Preßrechts nur der des Repressivsystems, gemildert durch die Anwendung des Geschwornengerichts.

Es kann uns nicht unbekannt sein, daß wir mit dieser Ansicht, und mit der verhältnißmäßig geringen Achtung, die wir damit vor der formellen englischen Preßgesetzgebung aussprechen, mancher Tradition entgegentreten. Dennoch ist die Sache nicht anders. Ein freies Preßrecht in dem Sinne, daß der, in den Schlußfolgerungen aus den einzelnen Sätzen eines Druckwerkes sich ergebende Geist desselben überhaupt kein Gegenstand eines richterlichen Urtheils sein soll, hat bis dahin in England nicht existirt; die Polizei ist daneben eine strenge, und das Polizeistrafrecht ist ausgebildet wie kaum in Frankreich. Wenn daher trotz dem die Presse in England faktisch frei war, so lag der Grund nicht in dem formalen Recht, sondern darin, daß die Vertretung des Volkes selbst so frei dasteht, daß eine Verurtheilung eines Druckwerkes wegen politischen oder kirchlichen Tendenzen schon in unserm Jahrhundert unmöglich erschien. Auch hier muß man daher für England zwischen dem Gesetz und seiner Anwendung unterscheiden und nie vergessen, daß auch für die Presse die Gesetzgebung niemals eine organische, sondern immer nur eine stückweise gewesen ist, bei der die gerichtlichen Entscheidungen, wie einst in Rom, oft mehr rechtbildende Gewalt haben, als die Gesetze selbst. Der Gang der Entwicklung ist folgender.

I. Die ständische Epoche des englischen Preßrechts ist der continentalen vollkommen gleich. Schon unter Heinrich IV. das Stat. de haeretio comburendo (1400) mit strengem Verbot des Abfassens und Abschreibens von Büchern gegen den Glauben; unter

Heinrich V. zwölf Inquisitoren zur Auffindung der Bücher Wikleffs. Unter Heinrich VIII. war Wolsey Großinquisitor. Großes Autodafé von Büchern 1527, und Stat. 34. 35. Henry VIII. 1. Verbot des Verkehrs mit ketzerischen Schriften. — Die eigentlich polizeiliche Epoche beginnt erst unter Elisabeth. Das Stat. 22. Elis. 12. erklärt das Schreiben, Drucken oder Verlegen eines Buches, welches aufrührerische Dinge oder Verleumdungen der Königin enthält, für Felonie. Das Verfahren dabei geschah allerdings durch Richterspruch; allein die Jury hatte nur zu urtheilen, ob der Beklagte der Verfasser sei; das übrige gehe sie nichts an (Homersham-Cox, Staatseinrichtungen Englands, übersetzt von Kühne S. 249). Der Richter ist daher hier wie immer in England, zugleich das Polizeiorgan. Fast gleichzeitig ward (nach deutschem Muster?) die Censur eingeführt; dieselbe scheint jedoch sich in England wie in Deutschland nur auf das ganze Buch erstreckt und für das Ganze die Genehmigung ertheilt zu haben. Die Sternkammer trat seit 1500 als höchste Censurbehörde ein und funktionirte zugleich als Gericht und Polizei (Cox a. a. O. S. 250. Gneist Bd. I. S. 195). Dadurch ist es gekommen, daß das Prohibitiv- und Präventivsystem hier verschmolzen wurde. Dieser ganzen Epoche fiel es gar nicht ein, den Geist der Presse frei zu lassen und sich auf einzelne Ausdrücke zu beschränken; es war daher auch eine Stellencensur wie in Deutschland gar nicht nöthig. Das Stat. 13. 14. Charles II. 33. war das erste förmliche Präventivgesetz gegen die Presse; es galt zwar nur bis 1679, ward aber erneuert 1685 und 1692, und Macaulay (Hist. of Charles II. Chap. 12) zeigt uns, wie damals „the temper of judges and juries" gegen den Geist der Presse und jede freie Bewegung thätig war. Allerdings wird das Censurgesetz von 1662 mit dem Jahre 1694 nicht wieder erneuert. Das ist das Ende des Präventivsystems. Allein die übrigen Grundsätze dauern fort, und das ganze englische Preßrecht des 18. und 19. Jahrhunderts ist bis 1848 nichts anderes, als ein sehr ausgebildetes Repressivsystem, das dem Richter die formelle und auch die moralische Aufgabe gegeben und gelassen, neben den einzelnen Ausdrücken in der Presse auch den Geist derselben als verbrecherischen Thatbestand anzuerkennen und zu bestrafen. Erst mit dem Jahre 1848 entsteht in England gesetzlich das Recht der freien Presse, und es erscheint fast unbegreiflich, daß selbst Lorbeer, der doch das Stat. 11. Vict. 12. übersetzt seinem Buche hinzufügt, den wesentlichen Unterschied zwischen ihm und der Fox and Comp. libel Bill nicht auf der Stelle erkannt hat. Es wird unsre Aufgabe sein, dieß hier nachzuweisen; denn eine lehrreichere Preßgesetzgebung wie die englische gibt es nicht, auch für die rein theoretischen Grundbegriffe.

II. **Das englische Repressivsystem bis 1848.** Auf jenem Verhältniß beruht nun die fast unerklärliche Erscheinung, über welche auch Lorbeer sich nicht hat Rechenschaft ablegen können, daß die englische Preßgesetzgebung sich, wie es das Wesen des Repressivsystems fordert, in drei Theile spaltet, die nur theoretisch geschieden zu werden brauchen, um uns das klarste Bild jenes Systems zu geben, welches existirt und uns die Entfernung zu bezeichnen, welche zwischen dem englischen Preßrecht und dem deutschen jener Zeit liegt. Diese Theile sind das Strafrecht für die Tendenz der Presse, das eigentliche Preßstrafrecht des Clubs und das Preßpolizeirecht.

Im Allgemeinen ist man auch in England über diesen Inhalt des Preßrechts erst ins Klare gekommen, als der Journalismus in der Mitte des vorigen Jahrhunderts entsteht (Hunt, History of News papers. Buckle, Geschichte der Civilisation von Ruge I. S. 311, 378, übers. mit einzelnen Angaben, ohne juristischen Standpunkt). Die Verhältnisse, aus denen das Recht der Presse hervorging, sind auch hier die allgemeinen Verhältnisse und Rechte der Volksvertretung. Es ist bekannt, daß im Anfange des vorigen Jahrhunderts das Parlament und seine Bedeutung fast vernichtet war und daß es erst in der Mitte desselben beginnt, selbständig zu werden und sich auf die öffentliche Meinung zu stützen. Zugleich aber lebte in diesem Parlament derselbe große Antagonismus, der jetzt wieder das englische Volk bewegt und der im Princip wie in seinen Aeußerungen dem großen europäischen Proceß der Entwicklung und des Sieges der staatsbürgerlichen Gesellschaft angehört, der Gegensatz zwischen dem freien und dem ständischen Elemente derselben. Es war natürlich, daß auch hier die junge Presse sich auf die Seite der freien Bewegung gegen das reaktionäre ständische Element stellte. Dieses aber hatte die Majorität und beherrschte damit die Regierung. Die Folge war, daß die letzte Hälfte des vorigen Jahrhunderts voll ist, zwar nicht von Präventivmaßregeln, welche schon im siebzehnten Jahrhundert verschwinden, wohl aber von Repressivmaßregeln; daß aber zu gleicher Zeit das Bewußtsein von der Nothwendigkeit einer freien Presse in allen Ständen lebendig war; und dieser ganz eigenthümliche Gegensatz zwischen beiden Elementen hat nun das Recht gebildet, das wir auf jene drei Grundbegriffe des Repressivsystems zurückführen.

Der innige Zusammenhang zwischen der Tagespresse und der innern Entwicklung des Volksgeistes hat es in England niemals zweifelhaft erscheinen lassen, daß neben den einzelnen Ausdrücken auch der Geist der Druckwerke eine selbständige Thatsache sei, und die freie Auffassung des öffentlichen Rechts hat daher auch hier zuerst die Frage entstehen lassen, ob man den letztern zum Gegenstand selbständiger Verfolgung

machen solle. In der That ist man darüber niemals zweifelhaft gewesen. Vortrefflich hat dieß Glaser a. a. O. hervorgehoben und namentlich die hier entscheidende Stelle Blackstones citirt. Mit Recht sagt er: Blackstone faßt die Preßfreiheit ganz formell auf (IV, 152); sie ist ihm die Befreiung vom Präventivzwang. „Es ist für die Erhaltung des Friedens und der guten Ordnung nothwendig, gefährliche oder Aergerniß gebende (offensive) Schriften zu strafen, deren Tendenz durch eine gerechte und unparteiische Proceßführung (Geschworene) festgestellt ist. Dadurch wird die Freiheit des Denkens und Forschens nicht beeinträchtigt. Die Privatmeinung ist frei, allein die Ausstreuung oder Veröffentlichung schlechter, die Zwecke der Gesellschaft vereitelnder Meinungen ist ein Verbrechen, das die Gesellschaft bestraft." Daß diese „Gesellschaft" selbst wieder aus scharfen Gegensätzen besteht, von denen das eine Element eben für gefährlich hält, was das andere für hochlöblich ansieht und daß die Zurückführung auf das Wesen der Gesellschaft daher eben die größte Gefahr für die angeblich freie Privatmeinung wird, davon ahnt natürlich Blackstone nichts; daß zur Zeit des Starchamber der „temper of judges and jurys" gerade auf Grundlage der obigen Ansicht der Juristen, deren Vertreter Blackstone ist, die ganze Presse geknebelt hatte, das hatte noch kein Macaulay nachgewiesen. Andrerseits wird natürlich das Preßrecht durch diese allgemeine Auffassung, welche eben die Vermischung des Strafrechts des Geistes oder der Tendenz mit dem des Einzelausdrucks enthält, unsicher, und zwar erschien diese Unsicherheit für England in der dem englischen Gerichtsverfahren eigenthümlichen Form. Die Jury hatte ihr Verdikt zu geben; die Frage, worüber sie schuldig oder nichtschuldig aussprechen dürfe, war nicht entschieden. Hält die Jury sich an einzelne Ausdrücke, so ist der Geist dem Strafrecht entzogen, spricht sie dagegen über das Ganze, so ist sie nur eine freie Form des Repressivsystems und es besteht kein freies Preßrecht. Dieß blieb unbestimmt bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts; aber die Wirkungen der französischen Revolution waren auch über den Kanal gedrungen. Der Kampf der freien Volksvertretung gegen das höchst beschränkte Parlamentssystem begann. Die Regierung stand natürlich auf der Seite des letztern. Es war klar, daß mit einem Gesetze, welches bloß einzelne Ausdrücke in den Druckwerken strafbar machte, in diesem Kampfe nicht viel gewonnen sei. Man mußte die Tendenz selber bekämpfen. Und so entstand das erste eigentliche Strafgesetz des Repressivsystems, das wir in Europa kennen und das weit mehr als man glaubt, den folgenden Gesetzgebungen zum Muster gedient hat. Die Fox-Libell-Bill (Stat. 32. Georg. III. c. 60, im Auszug übersetzt bei Lorbeer, S. 452), welche in sect. I.

sagt, daß gegen jedes Druckwerk entweder die Privatanklage (indictment) oder die Staatsanklage (information) als Ganzes erhoben werden könne und daß die Jury berechtigt sei, „wegen der ganzen zur Entscheidung vorgelegten Klagsache (matter in issue) ihren Wahrspruch zu erlassen," wobei ihr das Recht bleibt, auch über die einzelnen Ausdrücke neben dem Generalverdikt auch noch ein Specialverdikt zu geben (sect. III). Das heißt, sie kann mit ihrem Wahrspruch über den Geist des Druckwerkes im Sinne der Blackstone'schen Grundsätze und über die in den Einzelausdrücken enthaltenen Rechtsverletzungen Strafen aussprechen, denen auch die beiden Formen der Klage (action of the case und information) entsprechen. Ueber diese juristische strafrechtliche Verantwortung der hier zuerst von den Einzelausdrücken geschiedenen Tendenz des Druckwerkes sind die Engländer selbst so wenig zweifelhaft, daß der bedeutendste Preßrechtsautor Holt (The law of the libel 1816 und öfter) geradezu sagt, „es sei eigentlich nicht mehr der Mühe werth, sich mit dieser Frage in Bezug auf die Libelle zu beschäftigen," denn das Objekt bei der Libellklage ist wesentlich der einzelne Ausdruck und unterliegt seinen eigenen Gesetzen (s. unten; Lorbeer S. 149). Noch im Jahre 1830 hat Starkie (A treatise on the law of Slander and Libel 2, Edict 1830, I. p. 105 ff. bei Glaser) denselben Gedanken wiederholt. — „Solche strafbaren Handlungen gestatten in Wahrheit keine andere wirksame Beschränkung als in Rücksicht auf die Wirkungen, die sie hervorbringen;" wird die Regierung unter dem Vorwand angegriffen, daß man ihre Fehler darlegen oder ihre Irrthümer rügen wolle, in Wahrheit aber, um der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten Hindernisse zu bereiten (?) und sie ins Stocken zu bringen — oder „für Aufruhr und Revolution den Weg durch Lockerung der Bande der Unterthanentreue und Loyalität zu bahnen" (!) so ist ein solches Druckwerk „der Gesellschaft schädlich und nachtheilig und daher verbrecherisch." Härtere Grundsätze gegen den Geist hat der ganze Continent nicht aufzuweisen, selbst Frankreich nicht, und der Bundesbeschluß von 1854 ist gar nichts anderes, als die gesetzliche Formulirung dieser allgemeinen Grundsätze. Das System war allerdings gemildert durch die Gültigkeit der Geschworenengerichte und „durch den Geist der englischen Constitution, zuweilen (?) über Gegenstände, die vom höchsten Interesse für die öffentliche Stimmung sind, stärkere Ausdrücke zu gestatten" (Lorbeer S. 144). Allein in der Sache war Englands Preßrecht kein freies Preßrecht.

Das Gefühl dieses auch von den englischen Schriftstellern nicht klar verstandenen Verhältnisses ist es nun, welches den zweiten Theil des englischen Repressivsystems, das eigentliche Preßstrafrecht, zu einer

Ausbildung gebracht hat, welche alles ähnliche auf dem Continent weit übertrifft. In der That war es nicht zweifelhaft, daß nach den obigen Principien jeder Verleger und Schriftsteller ganz in der Hand der Gerichte und ihres „temper" war, auch wenn er in Darstellung und Wort noch so vorsichtig jede Beleidigung oder Provocation vermieden hatte. Auch war es bei dem ehrlichen englischen Geschworenengerichte ein natürliches Bedürfniß, für sein Urtheil über die eben angeklagten Druckwerke eine objektiv geltende Richtschnur zu haben, um die Gränze der Strafbarkeit bestimmen zu können, die nach dem obigen Grundsatze ja gänzlich verschwindet. Daher geht denn fast gleichzeitig neben dieser Gesetzgebung eine zweite einher, welche es versucht, das Strafbare von dem Nichtstrafbaren vermöge äußerer Merkmale zu scheiden. So entsteht der Begriff des „Libel." Libell ist das durch seinen einzelnen Inhalt strafbare Druckwerk. Das erste sehr merkwürdige Gesetz in dieser Richtung ist das Stat. 60. Georg. III. und Georg. IV. 8, in welchem jedes Druckwerk strafbar erklärt wird, „wodurch man die Person des Königs, seine Erben und Nachfolger, oder den Regenten, oder die Regierung und Verfassung des vereinigten Königreiches, oder eines der Parlamentshäuser in Haß und Verachtung zu bringen trachtet" (lag dem Bundesbeschluß von 1854 dieses Statut vor?). Ein solches Libell ist daher ein Friedensbruch, und in Folge dessen kann es nunmehr gar zweimal zugleich verfolgt werden durch Civilklage (action on the case mit indictment) und durch information. Die Strafen sind sehr hart (Homersham-Cox, S. 259), der übrigens von dem Wesen der Preßfreiheit juristisch keine Ahnung hat und das entscheidende Stat. 11. Vict. 12 gar nicht kennt. Es ist dieß das Gesetz, welches dem Strafrecht des Geistes der Presse seinen politischen Inhalt gab. Dieß Gesetz, auf der unumschränkten Herrschaft der ständischen Parlamentselemente ruhend und jeden Kampf für eine Reform strafrechtlich gefährdend, besteht bis zum Jahre 1830. Und wieder schlagen die Wellen der französischen Revolution an die Küsten Englands. Der Drang nach einer freieren Volksvertretung wird unwiderstehlich. Es ist nicht mehr möglich, jeden Versuch, die „Regierung" oder eines der beiden Parlamentshäuser anzugreifen, durch eine information vom Staatsanwalt aus zu verfolgen, und diesen Geist der Presse nach 60. Georg. III. zu verfolgen. Aber die Reformbewegung siegt nur halb, und der Gedanke, den Geist der Presse gesetzlich frei zu geben, gelangt daher auch nur halb zur Geltung. Das Gebiet, auf welchem diese Bewegung nun ausgekämpft wird, ist der Begriff des „Libell". Die Frage ist die, ob die Tendenz als solche, oder der Einzelausdruck aus einem Druckwerke ein „Libell" mache. Das erste war bis jetzt Rechtens neben dem

zweiten; man wagt es nicht, es ganz bestehen zu lassen, und wagt es nicht, es anzugreifen. Die allgemeine Unsicherheit drückt Starkie am besten aus (oben), aber er bezeichnet auch den Weg, den dieß englische öffentliche Recht einschlägt, um zu einer festen Gestalt zu gelangen. Man versuchte, die einzelnen Ausdrücke und Fälle zu bestimmen, welche aus einem Druckwerke künftighin ein Libell machen sollten, eben wie man in Frankreich versuchte und versucht, einzelnen Fällen die Competenzgränze zwischen Gerichts- und Administrationscompetenz zu bestimmen. Die Theorie ihrerseits erkannte recht wohl, daß dieß unthunlich sei. „Die Feststellung und Einhaltung einer Gränzlinie ist aber im höchsten Grade schwierig und mühsam. Außer Zweifel steht nur, daß sie nicht durch Verbot gewisser Ansichten oder gewisser Ausdrücke gewonnen werden kann" (Starkie a. a. O.). Aber diese Bequemlichkeit, die Aufstellung jener Gränzlinie, die ja zugleich die der Freiheit der Presse war, einfach dem Richter von Fall zu Fall zu überlassen und damit die Unfähigkeit der Rechtswissenschaft offen zu erklären, konnte doch nicht genügen. Daß hier etwas Bestimmteres geschehen müsse, sahen selbst die Deutschen, wie Birnbaum: Notize sur le Droit Anglais rel. aux délits de la presse, 1828 (Archiv des Criminalrechts XIII. 528). Aber erst im Jahre 1833 versuchte die Regierung den ersten Schritt und brachte nun eine Bill ein, die Mittermaier vortrefflich charakterisirt hat (Archiv für Geschichte des Auslands Bd. VI, Nr. V.) deren Grundgedanke es war, daß wegen allgemeiner Angriffe auf die Regierung keine information mehr zuläßig sei und daß nur das als Libell gelten solle, was direkt gegen eine Person oder eine Corporation gerichtet ist, so daß dadurch das Libell stets den Charakter eines defamatory-libel enthält. (Warum hat der sonst so fleißige Lorbeer, dem freilich der alte Repressivcharakter des englischen Preßrechts überhaupt in seinem Unterschied gegen das freie Preßrecht von 1848 nicht klar wird, diesen Entwurf nicht aufgenommen?) Das nun hätte allerdings die Frage entschieden und Englands Preßrecht frei gemacht. Allein dieser Entwurf wird von der conservativen Partei zehn Jahre hindurch hingezogen und an seiner Stelle erschien endlich das eigentliche Gesetz über die Schmähschriften, die sog. Campbells Libel Bill 7. Vict. 96 (1843), welche sich einfach auf die Definition und die Klagbarkeit der durch die Presse verübten Injurien bezog, jedoch noch ohne den großen Grundsatz der Strafbarkeit der Tendenz zu erschüttern. Für das Recht der Injurie ist diese Bill (An Act to amend the Law respecting Defamatory Words and Libel speciell mit Beisätzen herausgegeben von Parry, Lord Campbells Libel Act 1844) von entscheidender Bedeutung. Sie muß als das Hauptgesetz für

denjenigen ganzen Theil des englischen Strafrechts angesehen werden, der sich auf alle Verletzungen bezieht, welche vermittelst der Presse gegen Einzelne oder Körperschaften als Injurie, oder gegen königliche Personen als Majestätsbeleidigungen gelten, aber die Frage nach der eigentlichen Preßfreiheit wird mit ihr nicht gelöst. Freilich konnte sie auch nicht einmal für die erstere Frage genügen; auch Lorbeer weiß mit ihr nichts rechtes anzufangen. Für diese blieb daher nichts anderes übrig, als nach englischer Weise bei dem Mangel jeder wissenschaftlichen Behandlung der Frage sich neben dem Gesetze eine Jurisprudenz aus den einzelnen Urtheilen der Gerichte zu sammeln und daraus so viel als möglich eine Art von System zu bilden. Es ist Lorbeers unbestreitbares Verdienst, dieß versucht zu haben. Was Fischel sagt, ist ziemlich werthlos. Die übrigen Schriftsteller, namentlich Gneist, halten sich streng an die Preßpolizei. In England selbst gibt es keine Literatur, die über den obigen Standpunkt hinaus wäre.

Dieß war der Standpunkt der vierziger Jahre. Höchst wichtig war nur die Bestimmung in Campbells Libel Act, daß niemand bei Injurien zur exceptio veritatis zugelassen werden sollte, und eigenthümlich und für das Recht der Injurien beachtenswerth die fernere Bestimmung, daß die nachgewiesene Bereitwilligkeit des Beleidigers, vor dem Processe einen Vergleich herbeizuführen, die Strafe mildern solle. Allein mit dem Preßrecht hatte das nichts zu thun; das war nichts anderes als das Strafrecht der Ehrenbeleidigungen (défamation) und umfaßte neben dem Druckwerke auch alle anderen Arten der Aeußerung. Die Lehre vom Preßwesen hat diese Fragen dem eigentlichen Strafrecht zu überweisen. Das Stat. 32. und 30. Georg. III. bestand für das Princip der Preßfreiheit nach wie vor, wenn auch die Praxis sie nicht mehr anwendete. Daneben nun hatte sich eine einfache und sehr energische Preßpolizei entwickelt, die man in Deutschland bis auf die neueste Zeit gar nicht gekannt hat und bei der es schwer zu sagen ist, ob sie mehr von der französischen oder die französische mehr von ihr gelernt hat. Wir fügen sie unten hinzu, weil sie im Jahre 1848 nicht geändert ward.

III. Das gegenwärtige System der Preßfreiheit und des Preßpolizeirechts in England. Lord Campbells Bill hatte kaum vier Jahre bestanden, als das gewaltige Jahr 1848 Europa erschütterte. Und wieder trug das Meer die Bewegung nach Englands Küste. Und eins der Gebiete, auf denen England sich auch in seinem öffentlichen Recht von derselben erfaßt sah, war das Preßrecht. England mußte an der Freiheit, von der Europa trunken war, auch seinerseits Theil nehmen. So geschah es, daß durch das Gesetz vom 22. April 1848 (11. Vict. c. 12.) das alte

Repressivsystem gänzlich vernichtet und an die Stelle desselben das System der Preßfreiheit gesetzt ward. Dieß Gesetz hebt nämlich die oben citirte Bestimmung des Stat. 36. Georg. III. c. 7. ausdrücklich auf, mit Ausnahme derjenigen Schriften u. s. w., die darauf hinausgehen, den Tod, Untergang oder Gefangennehmung des Königs, seiner Erben und Nachfolger „kundzugeben, auszusprechen oder zu erklären," indem es „zweckmäßig erscheint, alle diejenigen nach der erwähnten Akte gültigen Bestimmungen, die sich nicht auf Verbrechen an der Person des Regenten beziehen, aufzuheben." Damit erst war die gesetzliche Verfolgung eines Druckwerkes, das nicht Felonie enthielt, beseitigt; der Geist der Presse war frei und jedem Urtheil entzogen und ein Druckwerk nur dann der Felonie schuldig, „wenn solche Pläne, Anschläge, Entwürfe, Projekte als Ansichten ausgesprochen oder erklärt sein sollten," wobei Druck und Schrift, öffentliche oder vorsätzliche Rede und offene That und Handlung als gleichbedeutend erklärt werden (Glasers uneigentliche Preßdelicte). Mit diesem Gesetz ist die Epoche zu Ende, deren Inhalt Blackstone juristisch und Georg III. gesetzlich formulirt; es gibt kein Preßvergehen in England mehr, sondern nur noch Vergehen und Verbrechen, welche durch die Presse begangen werden können. Es ist nur durch den Mangel an einem klaren Begriff von Preßfreiheit erklärlich, daß auch Lorbeer den entscheidenden Fortschritt, der hierin liegt, nicht gesehen hat; aber höchst merkwürdig tritt uns wieder einmal trotz anderer Verschiedenheiten die Gleichartigkeit, ja die Gleichzeitigkeit der englischen und continentalen Gesetzbildung selbst da entgegen, wo man sie oft am wenigsten erwartete.

Die weitere Frage wäre nun offenbar die, in welchem Verhältniß Campbells Bill, die von 11. Vict. 12. gar nicht berührt wird, zu der letzteren steht. Wir können, auf Grundlage der früheren Darstellung, kurz sein. Sie bleibt; aber sie und ihre Hermeneutik enthalten jetzt auch formell kein Preßrecht, sondern das Injurienstrafrecht. Blackstones und Starkies Ansichten sind jetzt erst für das Preßrecht beseitigt und England hat jetzt überhaupt kein specifisches Preßrecht, sondern nur eine Preßpolizei.

Diese nun, abgesehen von der Einführung des Zeitungsstempels 60. Georg. III. und 1. Georg. IV. 9. und deren Herabsetzung durch 6. 7. Will. IV. 76. ist einfach, aber streng. Eine Polizei des Druckereigewerbes kennt England nicht. Dagegen ist die Verpflichtung der Pflichtexemplare mit dem Namen des Druckers und Verlegers anerkannt, ebenso das System der Cautionen, das sich auch auf Flugschriften bezieht. Die strengen Vorschriften für Zeitungen von 38. Georg. III. 78. (1798) sind doch nie so weit gegangen, eine Concession erforderlich zu

machen, und dadurch oder durch die Bedrohung der Concession indirekt auf den Geist der Zeitung zu wirken, obwohl jede falsche Angabe bei einem Pflichtexemplar mit der Strafe des Meineides bedroht ward. Wie heftig Georg III. die Presse auch zu bekämpfen suchte (Buckle Bd. I §. 375), eine Einwirkung von dieser Seite hat er nicht einmal versuchen dürfen; das Aeußerste was ihm gelang, war Stat. 39. Georg. III. 79, wornach Buchdrucker und Besitzer von Lettern dem clerk of the peace Anzeige machen sollen, sogar die Schriftgießer; auch sollen diese ein genaues Verzeichniß aller Personen führen, denen sie Lettern verkaufen; heimliche Pressen sollen polizeilich aufgesucht und Verkäufer von polizeiwidrig gedruckten Schriften bestraft werden (bei Lorbeer S. 461 das Gesetz, bei Gneist Bd. I. §. 369 der Auszug). Daneben bestehen auch jetzt zu Recht geltend die alten Gesetze, welche die Verbreitung falscher, Besorgniß erregender Nachrichten verbieten von 2. Rich. II. 1. 5. und 12. Rich. II. 11.; bei Lorbeer S. 151, 452.

Dieß sind, wie wir denken, die Elemente der historischen Entwicklung des englischen Preßrechts. Sie zeigen unter allem am deutlichsten die drei organischen Grundformen in drei Epochen, und werden wohl manches in ihrer concreten Weise verständlich machen, was in der reinen Theorie unsicher blieb. Verwirrter im Einzelnen, aber eben so klar im Ganzen ist Frankreichs Preßrecht.

Frankreich.

Das Preßrecht Frankreichs ist, trotz der großen Mannigfaltigkeit seiner einzelnen Bestimmungen und seines wechselnden Standpunktes, dennoch im Großen und Ganzen ein sehr einfaches. Das ständische Preßrecht erhielt sich noch bis zum vorigen Jahrhundert; das Prohibitivsystem herrschte bis zur Revolution; das freie Preßrecht ist nur in ganz kurzen Augenblicken geltend gewesen; so ist in der That die neuere Geschichte des geltenden Preßrechts Frankreichs ein beständiges Hin- und Herschwanken zwischen dem Präventiv- und Repressivsystem bis zur Charte von 1830, und wie da die strengste Herrschaft der letzteren, jedoch stets mit dem unbehaglichen Charakter, daß die in der französischen Form des Repressivsystems liegende Abhängigkeit der Presse von der herrschenden Gewalt nicht wie in Deutschland als die offene ehrliche Feindschaft gegen den Geist der Presse auftritt und diesem Geist geradezu den Krieg erklärt, sondern vielmehr als die indirekte Abhängigkeit des wirthschaftlichen Kapitals erscheint. Es soll der Schein der Freiheit die Wirklichkeit einer Abhängigkeit verdecken, wie sie nie größer und besser organisirt war. Auf dieser Grundlage ist die Geschichte dieses Rechts im Ganzen, und speciell der Charakter und die Stellung der

einzelnen Gesetze mit Rücksicht auf die frühere Darstellung, sehr durchsichtig.

Was die Epoche des Prohibitivsystens und selbst die der ständischen Zeit betrifft, so verweisen wir speziell auf Rousset (Nouveau Code annoté de la presse 1856, p. 40), dessen Aufzeichnung der Gesetze mit dem Reglement vom 23. Februar 1723 beginnt und dieselben fortführt S. 241—49. Quellenkenntniß: für die Prohibitivepoche von C. Schlosser, Geschichte des 18. Jahrhunderts (passim), und Buckle, Geschichte der Civilisation Bd. I. S. 213—221 (1764, Verbot jedes Buches über politische Fragen). Von einem Rechte war da nicht die Rede.

Die Zeit des Repressivsystems beginnt mit der Déclaration des droits (s. oben), zu der die Constitution von 1791 hinzusetzt: „sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication.“ Allein welche Bestimmungen die Gesetze über die Druckwerke enthalten würden, war eben nicht gesagt. Der Kampf zwischen den Parteien machte vor der Hand jede Gesetzgebung unthunlich; erst als die blutige Epoche vorbei und der Sieg der staatsbürgerlichen Gesellschaft entschieden war, begann diese ihren Feind, die rothe Republik, dessen Organ sie aus der Volksvertretung verdrängt, nun auch in der Presse zu verfolgen, nach der allgemeinen Regel der Rechtsbildung des Preßwesens. Das Gesetz vom 27. Germ. an IV bestimmte den Tod für Aufreizung zum Widerstand; das Gesetz vom 28. Germ. an IV forderte die Angabe von Drucker und Verfasser mit harter Strafe; das Gesetz vom 19. Fruct. an V dagegen ging schon so weit, die Journale überhaupt (für ein Jahr) unter die polizeiliche Aufsicht zu stellen; das Gesetz vom 9. Vend. an V u. f. führten den Stempel ein, jedoch mit Ausnahme der Fachblätter; das Gesetz vom 27. Nivose an VIII unterwirft die Herausgabe der Journale direkt der autorisation préalable du Gouvernement, bis endlich Napoleon mit dem Decret vom 5. Februar 1810 das Präventivsystem vollständig herstellt. Diese Verordnung beschränkt die Zahl der Druckereien, fordert für jede derselben die Genehmigung, den förmlichen Eid der Buchdrucker, stellt alle Journale unter Concession und schreibt die Censur vor. Daneben ist die Colportage polizeilich gemaßregelt (Arr. 17. Germ. an XI), die Theater unter strenger Censur (Decret vom 29. Juli 1807), kirchliche Bücher dürfen nur mit Bewilligung des Bischofs ausgegeben werden (Decret vom 7. Germ. an XIII), in jedem Departement darf überhaupt nur ein Journal sein (Decret vom 3. August 1810) und so ist das Präventivsystem bis zu einem Grade entwickelt, wie nie zuvor. Neben diesem System tritt nun das Strafrecht auf. Noch darf kein Franzose ohne Gesetz bestraft werden; der Code Pénal muß daher

für die Preßvergehen eigene Strafen aufstellen und so entsteht zuerst der Begriff der Délits de la presse, der so viel Unklarheit in die gesammte Auffassung gebracht hat, indem das durch die Presse (par la voie de la presse) begangene Verbrechen als Preßverbrechen aufgefaßt wird, wodurch der Unterschied zwischen den einzelnen Ausdrücken und dem Geiste der Presse verloren geht. Daß von speciellen Gesetzen über die letzteren keine Rede sein konnte, wie in der Fox Libel Bill, ist natürlich, da die ganze Presse unter Genehmigung und Censur steht.

Die zweite Periode beginnt nun mit der Restauration; es ist die des Kampfes mit der Censur. Diese Epoche ist dadurch von dauernder Bedeutung, daß in ihr die „Tendenz" zuerst als selbständige Thatsache neben den einzelnen Ausdrücken, welche den Bestimmungen des Code Pénal verfallen, anerkannt und zum Gegenstand gerichtlicher Verfolgung gemacht wird. Im Anfange wird natürlich die Verfolgung der Presse überhaupt eine harte, bis nach voller Sicherung des neuen Königthums die Presse ihrerseits anfängt, ihre Funktion in regelmäßiger Weise zu beginnen. Diesem nun tritt die Preßgesetzgebung von 1819 gegenüber, und zwar in drei Gesetzen. Das erste vom 17. Mai enthält ein verschärftes Strafrecht für die durch die Presse begangenen Verbrechen; das zweite vom 26. Mai bestimmt das Verfahren in solchen Fällen; namentlich wird hier die Beschlagnahme und die action publique vor dem Tribunal genau geordnet. Das dritte vom 9. Juni endlich ist speziell gegen die Tagespresse gerichtet; es systemisirt die Preßpolizei der Journale mit Anzeige, Pflichtexemplar und Caution. Offenbar war das für das Repressivsystem nicht genügend; denn die Beziehung auf den Code Pénal ließ noch immer einen bestimmten nachweisbaren juristischen Thatbestand eines Délit fordern, und es war daher leicht, sich der gerichtlichen Verfolgung zu entziehen, während man die heftigste Opposition machte. Da erschien das Gesetz vom 17. März 1822, die Loi des tendances. Erster Grundsatz war die Einführung des Princips der Concession für Herausgabe eines Journals; zweiter war der, daß diese Concession suspendirt oder ganz zurückgezogen werden könne: „dans le cas où l'esprit d'un journal ou écrit périodique résultant d'une succession d'articles serait de nature à porter atteinte à la paix publique, au respect dû à la religion de l'Etat ou aux autres religions légalement reconnues en France, à l'autorité du Roi, et à la stabilité des institutions constitutionelles" — sollen die Cours royales auf Antrag des Procureur du Roi die Suspension auf mindestens einen Monat aussprechen; beim Rückfalle drei Monate; das drittemal Einziehung der Concession. Das ist das erste Gesetz des Continents, welches das Repressivsystem klar und scharf ausspricht; der

„Geist der Presse," die Natur der „Schlußfolgerung" aus einer Reihe von Artikeln ist zu einem juristischen Thatbestande erhoben, der Richter ist zum polizeilichen Organe geworden, und nicht mehr der Verfasser, sondern das Unternehmen wird bestraft. Es ist genau dasselbe, was das Stat. 60. Georg. III. ausspricht, nur viel klarer, und mit dem allerdings wesentlichen Unterschiede, daß man dabei nicht den Verfasser wie in England, sondern das Kapital der Zeitung verfolgt. Bedenkt man nun, daß außerdem der Drucker noch immer auf Concession steht und beeidigt ist, so ist die Höhe des Repressivsystems, die Erzielung der geistigen Abhängigkeit durch die wirthschaftliche erreicht; und wenn der Begriff des ersteren und sein wesentlicher Unterschied von dem System des freien Preßrechts noch eines weiteren Beweises bedürfte, so würde dieß Gesetz es geben.

Die Folge davon war natürlich eine heftige Opposition der Journale; der wachsende Einfluß der Kammern, namentlich nach dem Antritt Karls X., machte allmählig das Festhalten an dem alten Standpunkt unmöglich, und so ward das Gesetz vom 18. Juli 1828 genommen, das ausdrücklich die Loi des tendances aufhob (Art. 18). Nur die Polizei der Anzeige der Cautionen und der Beschlagnahmen ward beibehalten, die Gründung eines Journals dagegen freigegeben, und die Bestrafung nach dem Code Pénal hergestellt. Und jetzt begannen die Journale die Opposition in einer Weise aufzunehmen, die ihren Charakter, die Stellvertretung einer freien Verfassung, wieder einmal ins hellste Licht stellte. Die Restauration konnte die Kammer beherrschen, die Presse nicht. Es war klar, daß man mit der letztern den Kampf auf Leben und Tod beginnen müsse. Man mußte den Versuch machen aus dem Repressivsystem ins Präventivsystem zurückzugreifen. So wurden die Juliordnungen (20. Juli 1830) erlassen, welche die Freiheit der periodischen Presse aufheben und die Censur herstellten. Es war der letzte Akt der Prävention. Das Volk, das in der Presse die Volksvertretung vernichtet sah, antwortete mit der Revolution.

Natürlich war es eine der ersten Maßregeln der neuen Regierung, die Censur zu vernichten. „La censure ne pourra jamais être rétablie" (Charte 1830); am 8. Oktober 1830 wurde das Erkenntniß der Preßvergehen den Geschwornen statt der staatlichen Gerichte übergeben; allein die Presse fing schon damals an, in gewissen Erscheinungen der Ordnung der staatsbürgerlichen Gesellschaft bedenklich zu werden. Die Kammern gaben daher der Regierung gerne nach in ihren schärfern Polizeimaßregeln; die öffentlichen Anschläge und Ausrufer wurden unter stärkere Controle gestellt (Gesetz vom 10. December 1830), das Cautionswesen neu organisirt (Gesetz vom 14. December 1830) und die

Verfolgung der Délits commis par la voie de la presse vor den Cours d'Assises geordnet (Gesetz vom 8. April 1831), ebenso die Besteuerung (Mai 1832); die Ordonnanz vom 6. April 1834 hielt die alten Polizeivorschriften in Beziehung auf Druckwerke und Buchhandel und ihre Unterstellung unter das Polizeiministerium entschieden aufrecht, und für die Ausrufer und Anschläger ward die polizeiliche Genehmigung ausdrücklich gefordert (Gesetz vom 6. Februar 1834). So konnte das neue organische Preßgesetz vom 9. September 1835 vom Großsiegelbewahrer mit dem Satze eingeleitet werden: „La société vit au milieu de la plus épouvantable anarchie;“ die Besitzenden fühlten das Herannahen der socialen Bewegung in den sich wiederholenden Attentaten, und das neue Gesetz ward votirt. Nach diesem Gesetze ward — wohl nach englischem Vorbild — jede Aufreizung zu dem im Code Pénal Art. 86 und 87 bezeichneten Verbrechen soit qu'elle ait été ou non suivie d'effet als ein Verbrechen gegen die Sicherheit des Staats (félonie) erklärt und die Diffamation davon geschieden. Die gesellschaftliche Gefahr aber tritt schon jetzt in den Vordergrund, indem „toute attaque contre la proprieté, toute provocation à la haine entre les diverses classes de la société“ mit der doppelten Strafe des Gesetzes vom 17. Mai 1819 (Art. 8) belegt werden könne. Die Eigenthümer des Journals leisten die Caution; der Gerant ist verantwortlich, er muß den dritten Theil der Caution als Eigenthum besitzen; die Cours d'Assises kann nach dem Gesetz vom 9. Juni 1819 die Suspension wieder aussprechen; die Pflicht zur Aufnahme von réponses et rectifications wird ausgesprochen; die Errichtung von Theatern steht unter Concession, die Schauspiele eben so; kurz es ist, mit Ausnahme der Censur und der autorisation préalable für die Errichtung eines Journals, das ganze Repressivsystem bis auf einen, allerdings wesentlichen Punkt hergestellt; und dieser Punkt ist das Erforderniß eines gerichtlichen Urtheils über die Suspension und die übrigen Strafen. Das muß man festhalten, denn der gegenwärtige Zustand des Preßrechts unterscheidet sich von dem des Gesetzes von 1835 wesentlich nur durch den entscheidenden Satz, daß die Maßregeln gegen die Unternehmung jetzt polizeiliche sind, also keine gerichtliche Verhandlung zulassen.

Dieß Gesetz gilt bis 1848. Wir unterlassen es hier, auf die übrigen Mittel einzugehen, mit denen die Regierung auf die Unabhängigkeit der Presse einwirkte; rechtlich hält sie am Gesetz von 1835. Die Revolution von 1848 hatte daher denn auch nichts Eiligeres zu thun, als das Gesetz von 1835 aufzuheben (Decret vom 6. März 1848). Für das Strafrecht blieben jedoch die Artikel des Code Pénal und

das Gesetz von 1819 bestehen; die nothwendigen Modifikationen wurden durch das Decret vom 11. August 1848 gegeben; die neue Constitution verwies alle durch die Presse begangene Verbrechen wieder an die Jurys (Art. 12), bis das Hauptgesetz vom 27. Juli 1849 erschien, das diese Sätze zusammenfaßte, übrigens aber für die Mittheilungen, die es dem Journale verbot (Anklage-Akte) sehr strenge war. Der Umschwung, den auch die Preßgesetzgebung erlitt, beginnt mit dem Gesetz vom 16. Juli 1850, welches die Caution erhöht und den Stempel wieder einführt, und den Satz zuerst aufstellt, daß „jeder Artikel von seinem Verfasser gezeichnet sein muß“ (Art. 3). Damit war der Repression das gewaltige Mittel der individuellen Gefährdung gegeben; es war nur noch ein Schritt zur vollen Herstellung des Repressivsystems, der endlich durch das Décret organique vom 17. Februar 1852 geschah. Die Grundsätze desselben bedürfen keines Commentars. Jede Zeitschrift beruht auf der autorisation préalable, selbst die, welche sich mit der économie sociale (?) beschäftigen; fremde Journale bedürfen gleichfalls der Genehmigung; die Verpflichtungen zur Aufnahme von Mittheilungen, sowie die Verbote von andern vermehren sich; die Preßvergehen werden den tribunaux correctionnels überwiesen; jeder Zeugenbeweis ist ausgeschlossen. Die Bezeichnung eines esprit du Journal oder einer tendance ist zwar sorgfältig vermieden, aber statt dessen kann nicht bloß das Gericht die Unterdrückung eines Journals als selbständige Unternehmung aussprechen, sondern der Art. 32 sagt offen: „Nach einer Verurtheilung selbst für bloße Contravention kann die Regierung binnen zwei Monaten die Suspension oder die Unterdrückung eines Journals aussprechen; ja ein Journal kann auch ohne alle Verurtheilung vom Ministerium nach zweimaliger Verwarnung auf zwei Monate suspendirt und ohne allen Rechtsgrund par mesure de sûreté générale vom Präsidenten definitiv unterdrückt werden.“ Es ist dazu nichts hinzuzufügen als die Naivetät, mit der Batbie (Droit public I. 45) diese „repression administrative“ bezeichnet: „C'est le droit qu'a le Ministre ou le Préfet d'avertir un journal pour des motifs non déterminés par la loi, et dont le Ministre ou le Préfet a la souveraine appréciation.“ Bei dieser absoluten Abhängigkeit war es freilich unnöthig die tendance als selbständiges Objekt der Polizeimaßregel zu bezeichnen; in der That aber hat dies Decret die Anwendung der Loi des tendances von 1822, die doch noch durch die Gerichte vollstreckt ward, nunmehr einfach der unverantwortlichen Polizei übergeben. Das alles zusammen mit der Abhängigkeit des Druckereigewerbes und der individuellen Signatur bildet die höchste Ausbildung des Repressivsystems, die in der Geschichte vorkommt. Die Gesetze selbst

bei Rousset a. a. O. S. 249 ff. Das öffentliche Recht systematisch behandelt bei Laferrière (Droit de l'Admin. I. 1. 3.) und Batbie (Droit public I. 35). Eine sehr gute Darstellung gibt Block (Dict. de la Politique v. Presse). Geschichte der Presse: Hatin (Histoire de la Presse II. Bd.). Literatur des Preßrechts bei Block (Dict. de l'Admin. v. Presse). Ueber die früheren Gesetze Archiv für Literatur des Auslandes Bd. V.; Mohl, Literatur der Staatswissenschaft Bd. III. S. 177 ff.

Deutschland.

Nach den bisherigen Darstellungen wird es nun wohl nicht schwierig sein, das Preßrecht Deutschlands in seiner gegenwärtigen Gestalt zu charakterisiren, da es aus mehr als einem Grunde nicht möglich ist, an diesem Orte sich auf Einzelheiten einzulassen.

Als die Ereignisse des Jahres 1848 mit dem alten System auch die Censur definitiv vernichteten, war man sich, wie schon früher bemerkt, nur über den negativen Inhalt der neuen „Preßfreiheit" klar, und die Grundrechte forderten als Freiheit der Presse einfach die Beseitigung aller Repressivmaßregeln und die Beurtheilung der Preßvergehen durch Schwurgerichte. Offenbar hatte man bei dem ersten Punkte keine klare Vorstellung von dem immer nothwendigen Gebiete der Preßpolizei, und bei dem zweiten lag die traditionelle Vorstellung von eigentlichen Preßvergehen zu Grunde, ohne daß man sich darüber Rechenschaft abgelegt hätte, daß es ein Preßverbrechen nur dann gibt, wenn der Geist der Presse als selbständiger Thatbestand Gegenstand der gerichtlichen Untersuchung wird. Es war daher gleich anfangs klar, daß man bei den Grundrechten nicht werde stehen bleiben können und daß eine organische Preßgesetzgebung nothwendig sei. Daß einzelne Staaten den allgemeinen Satz der Grundrechte in ihre Verfassung aufnahmen, bedeutete daher auch nicht viel. Eine bestimmte Gestalt konnte die Entwicklung erst mit den eigentlichen Preßgesetzen annehmen.

Ueberblickt man nun, was Deutschland in dieser Beziehung seit 1848 geleistet hat, so ergeben sich zwei Hauptresultate. Theoretisch ist man sich über den Begriff der Freiheit der Presse nicht einig, da man sich nicht einig ist darüber, daß die Freiheit der Presse rechtlich in jeder direkten oder indirekten Beseitigung der Einwirkung auf den Geist der Presse besteht, während das Strafrecht der Presse wieder kein selbständiges, sondern nur ein Theil des Strafrechts der Aeußerung verbrecherischer Gedanken überhaupt sein soll, und ein Preßgesetz daher nur ein Polizeigesetz sein kann. Auch darüber war man sich nicht einig, weder ob ein solches Polizeigesetz nöthig sei, noch was es

enthalten müsse. Dieser Mangel in der Theorie ward entscheidend, weil er es möglich machte, theils die Presse auch in ihrem Geiste unter die Verwaltungsgewalt zu stellen, theils aber das Strafrecht auch auf den Geist anzuwenden, ohne daß die Literatur dagegen ein ernstes Gegengewicht zu bieten wüßte. Andererseits entstand gleichzeitig der Bundestag aufs neue, und aufs neue trat daher für die Bildung des positiven Rechts der Gedanke ins Leben, die Gesetzgebung über die Presse wie vor 1848 vom Bundestag ausgehen zu lassen. So entstand dann eine doppelte Gesetzgebung. Die eine war die bundestagliche, die andere die der Territorien. Daß dabei an eine rechtliche Einheit so wenig zu denken war als an eine theoretische, war klar. Es bleibt daher nichts anderes übrig, als diese beiden Grundformen zu charakterisiren und die einzelnen Preßgesetzgebungen daran anzuschließen.

Im Allgemeinen nun kann man sagen, daß die Bundesgesetzgebung das Repressivprincip wieder hergestellt hat, während die Staatsgesetzgebungen der großen Staaten sich von demselben, so weit sie überhaupt zur Selbständigkeit gelangt sind, losgemacht und zum Theil wenigstens das System des Rechts der Preßfreiheit durchgeführt haben.

Der historische Verlauf dieser Gesetzgebung ist im Großen und Ganzen folgender.

Der erste Staat, der zu einer selbständigen Preßgesetzgebung gelangte, war Preußen (Gesetz über die Presse vom 12. Mai 1851), das in fast allen seinen Punkten noch heute gilt. Die Bearbeitungen dieses Gesetzes sind außer dem dasselbe betreffenden Theil im Staatsrecht von Rönne (das Gesetz über die Presse 1851), L. Hartmann (das Gesetz über die Presse 1861), Schwark (das Gesetz über die Presse 1862) nebst Conrad (die preußische Preß- und Nachdrucksgesetzgebung 1862). — Oesterreich empfing sein erstes freies Preßgesetz am 13. März 1849; dann folgte das Preßgesetz vom 27. Mai 1852, das das Repressivsystem wieder herstellte und zuletzt das neue Gesetz vom 17. December 1862, das in Princip und Ausführung den Gedanken der Preßfreiheit gesetzlich durchführte. Höchst gründlich ist für das ganze Gebiet des Preßrechts P. Harum (die gegenwärtige österreichische Preßgesetzgebung, systematische Darstellung über das Autorrecht und die Preßpolizeigesetzgebung 1857). Das neue Preßgesetz ist commentirt von Lienhardt. — Bayern hatte schon durch Verordnung vom 13. Juni 1803 die Censur aufgehoben, jedoch für die Zeitungen sie beibehalten (1806), und dieß bestand fort bis 1848, wo das Edikt über die Freiheit der Presse (4. Juni 1848) die Censur beseitigte und das Gesetz zum Schutz gegen den Mißbrauch der Presse vom 17. März

1850 die Preßpolizei ordnete. Der Bundesbeschluß von 1854 ward nicht publicirt (Pözl, bayerisches Verfassungsrecht §. 27, Dollmanns Gesetzbuch des Königreichs Bayern, III. Heft, 1). — Bayerns Gesetzgebung ist von allen deutschen die freieste; es kennt weder Concessionen noch Cautionen, keine Beschränkung des Druckerei- oder Verlagsgewerbes, die Schwurgerichte entscheiden, und selbst bei der Bestrafung für Polizeiübertretungen steht die Gerichtsbarkeit nicht der Polizei, sondern den Gerichten zu. — Den zerfahrenen Zustand Deutschlands kennzeichnet kaum etwas besser, als der Geist und Inhalt des Bundesbeschlusses vom 6. Juli 1854 gegenüber diesem trefflichen bayerischen Gesetz. — Das Königreich Sachsen hatte am 14. März 1851 ein eigenes Preßgesetz erlassen, welches neben den gewöhnlichen Maßregeln der Preßpolizei (Anzeige, Pflichtexemplar, Angabe von Drucker und Verleger, Caution, Recht der Beschlagnahme) auch noch den Grundsatz festhält, daß die Strafen nur auf gerichtlichem Wege erkannt werden können; jedoch soll, wenn eine Zeitschrift binnen Jahresfrist zwei gerichtliche Verurtheilungen erfahren hat, die Kreisdirektion das Recht haben, das Blatt zeitlich oder gänzlich zu verbieten (§. 30). Eben so gegen Drucker und Verleger (§. 31). Das „Gesetz vom 4. April 1851, einige strafrechtliche Bestimmungen betreffend," aber bestimmte offen die Strafbarkeit nicht bloß einzelner „Aufforderungen," sondern selbst „tadelnde Kritiken der Regierung, öffentlicher Behörden oder einzelner Berufshandlungen — wenn dabei Beweggründe untergelegt oder Eigenschaften beigelegt werden, welche im Publikum (?) Haß oder Verachtung gegen dieselben zu erregen geeignet sind." Der Kampf gegen die Tendenz liegt hier offen vor. Damit war schon dem Repressivsystem die Bahn gebrochen und der Bundesbeschluß von 1854 wurde ohne Weiteres mit Verordnung vom 30. Januar 1855 für Sachsen publicirt. Es sagte ja im Grunde nichts Neues. Diese Gesetze gelten noch gegenwärtig, und bilden einen tiefen Gegensatz gegen das freie bayerische, österreichische und preußische System.

In Württemberg dagegen ist die bisherige Entwicklungsgeschichte etwas anderes, das Resultat dagegen das gleiche. Das württembergische Preßrecht wird von Mohl (württemberg. Verfassungsrecht §. 73) richtig als ein doppeltes bezeichnet, das eigentlich württembergische auf Grundlage des Gesetzes vom 30. Jan. 1817, und die verschiedenen Gesetze des deutschen Bundes. Nirgends ist wohl der Gegensatz zwischen der freisinnigen Richtung der örtlichen Gesetzgebung und den reaktionären Bestrebungen des deutschen Bundes so klar ausgedrückt als hier; es ist ein höchst belehrendes Stück innerer Geschichte Deutschlands. Die Darstellung Mohls (S. 385—372) gehört zu den besten in diesem trefflichen

Werke. Das sehr freisinnige Gesetz von 1817 blieb jedoch praktisch trotz seiner Bestätigung in der Verfassungsurkunde von 1819 in §. 28 außer Anwendung, ward aber durch königl. Verordnung vom 1. März 1848 wieder hergestellt und so beginnt die zweite Epoche des württembergischen Preßrechts, die hauptsächlich durch Verordnung vom 25. December 1850 zum Schutz gegen den Mißbrauch der Presse charakterisirt ist. Dann trat der Bundesbeschluß von 1854 ins Leben und der Kampf des Bundes mit dem freien Staat beginnt aufs Neue, indem die königliche Verordnung vom 7. Januar 1856 die Durchführung der Bundesbeschlüsse anordnete, namentlich in Beziehung auf das Druckereigewerbe, während für die eigentliche Presse das Gesetz von 1817 aufrecht gehalten ward (s. Roller, württemb. Polizeirecht, §. 834—836). Auch hier fehlt das Schwurgericht; die Kreispolizeiämter haben aber das Recht, nicht bloß die Zeitungen, sondern auch die Druckerei- und Verlagsgewerbe polizeilich einzustellen, wenn diese Gewerbe nach zweimaliger Verurtheilung oder Verwarnung beharrlich zu Verbreitung von „staatsgefährlichen Druckschriften“ gemißbraucht werden. Offenbar ist hier das subjektive Ermessen der Staatsregierung über etwas, das das Gesetz „Staatsgefährlichkeit“ nennt, entscheidend; es ist die loi des tendances, nur in der härteren Form des französischen Gesetzes von 1852 mit der Souveränetät der Polizeibehörde an der Stelle des Gerichts. Das Gesetz vom 26. August 1849 ist daneben eine ganz rationelle Bestimmung über die Berichtigungen. Auf diese Weise ist auch Württemberg in das strenge französische Repressivsystem zurückgefallen und steht in tiefer Verschiedenheit neben dem bayerischen freien System da. Die übrigen deutschen Staaten haben nicht einmal eine innere Geschichte ihres Preßrechts aufzuweisen; sie haben einfach den Bundesbeschluß von 1854 acceptirt und publicirt; so Altenburg (Verordnung vom 4. Februar 1856), als Einführungsverordnung durch Bundesbeschluß; Hannover (Verordnung vom 15. Januar 1855). — In Baden hat das Preßrecht dieselbe Geschichte. Dasselbe ist zuerst durch das Gesetz vom 15. Februar 1851 im Sinne des Repressivsystems, dem sächsischen ähnlich geordnet, und dann der Bundesbeschluß von 1854 durch das Gesetz vom 15. Januar 1857 eingeführt. Dieß strenge unzeitgemäße System ist auch in einem Polizeistrafgesetzbuch von 1863 beibehalten. Die Polizeiübertretungen der Presse sind jedoch nach diesen Gesetzen gerichtlich zu verfolgen (Stempf, Preßstrafgesetzbuch S. 104). — In Sachsen-Altenburg Einführung des Bundesbeschlusses von 1854 (Verordnung vom 1. März 1855) und eine Verordnung vom 5. Juni 1863 speciell in Beziehung auf die Polizei des Verlags- und Druckereigewerbes. — Das braunschweigische Gesetz vom 4. Mai 1848 hat

die Censur aufgehoben und die Strafbarkeit zur Entscheidung den Gerichten zugewiesen; aber nach §. 4 kann die „Unterdrückung" einer Zeitung auch durch das Gericht verfügt werden. Es ergibt sich daraus, daß der Bundesbeschluß von 1854 noch in einem großen Theile Deutschlands Rechtens ist. Die Grundlagen desselben sind einfach. Er enthält einerseits die Preßpolizei, und es ist nicht zu verkennen, daß er sie als solche richtig organisirt hat. Allein neben der Preßpolizei stellt er sich klar und ausgesprochen auf den Standpunkt des französischen Repressivsystems. Er scheidet die Uebertretung preßpolizeilicher Vorschriften von den „durch den Inhalt verwirkten Strafen." Er hält den Grundsatz der „Verwarnungen" fest. Er verbietet eine „vorzugsweise" Verweisung der durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen vor das Geschworenengericht. Er will das ganze Preßgewerbe in all seinen Zweigen von Concessionen abhängig machen, die auch „auf administrativem Wege" erfolgen können; und endlich bestimmt er, fast wörtlich wie das sächsische Gesetz, nach dem Muster der Loi des tendances, daß ein strafbarer Angriff auch da stattfindet, wo „die Form der Darstellung den Gegenstand des Angriffes dem Hasse oder der Mißachtung auszusetzen geeignet ist." Es leuchtet ein, daß diese unbestimmte Fassung an sich aus einem richterlichen Verfahren nothwendig ein polizeiliches macht und daß bei dem Recht der Polizei, nach ihrem Ermessen das ganze schriftstellerische Unternehmen oder das ganze Druckereigewerbe zu unterdrücken, eine solche Möglichkeit der Strafe im Grunde eine selbst für das Repressivsystem überflüssige Härte war.

Faßt man nun auf dieser Grundlage das Preßrecht Deutschlands zusammen, so ergibt sich, daß das deutsche Recht beide Systeme neben einander in Geltung hat. Das Recht der freien Presse gilt in Oesterreich, Preußen und Bayern; das Repressivsystem in den übrigen Staaten auf Basis des Bundesbeschlusses von 1854. Das Rechtsprincip der erstern Staaten ist: Freiheit des Gewerbes der Druckerei und des Verlags, nur mit dem Unterschied, daß dieß Gewerbe in Bayern ganz frei ist, in Oesterreich der Concession bedarf und in Preußen sogar nach dem hier unglücklicher Weise beibehaltenen Grundsatz der ständischen Epoche eine eigene Prüfung für Drucker und Buchhändler fordert; die Preßverordnung vom 1. Juni 1863, welche die Concession auf polizeilichem Wege widerruflich erklärte, ward durch den energischen Widerstand des Abgeordnetenhauses (Sitzung vom 19. November 1863) glücklich beseitigt; sie hätte, ganz abgesehen von ihrem Widerstreit mit der Verfassung, das Repressivsystem auf einem bedenklichen Umwege wieder eingeführt, da jene Aufhebung der Gewerbsberechtigung doch nur einen praktischen Sinn gehabt hätte als polizeiliche

Strafe für den unliebsamen Geist eines Journals. — Das zweite Princip ist die Freiheit des Gedankens und die Strafbarkeit des Ausdrucks — die Freiheit der geistigen Arbeit und die gerichtliche Verantwortlichkeit der geistigen That. Sein erster Ausdruck ist die gewerbliche Freiheit des Preßunternehmens des Buches wie der Zeitung, jedoch gegen polizeiliche Anzeige, mit Beschlagnahme gegen Haftung und gerichtlichem Verfahren. Sein zweiter Ausdruck ist die Beseitigung des Systems der Verwarnungen und des polizeilichen Verbotes. Sein dritter ist die Beseitigung des Urtheils gegen das Unternehmen und Zurückführung auf die Person des verantwortlichen Redacteurs u. s. w. — Das dritte Princip ist die Ueberweisung der durch die Presse begangenen Verbrechen an die Gerichte. Und hier müssen wir wiederholen, was wir schon einmal gesagt haben. Da wir im System der Preßfreiheit überhaupt kein eigentliches Preßverbrechen anerkennen können, indem ein Preßverbrechen eben in dem Geist der Presse besteht und sein Thatbestand nur durch Schlußfolgerungen und nicht durch einzelne Ausdrücke gegeben wird, so ist damit der formelle Uebergang vom Repressiv- zum freien System dadurch gegeben, daß alle durch die Presse (par la voie de la presse) begangenen Verbrechen in das Strafgesetzbuch aufgenommen werden. Nur kann — und das war sogar die bestimmte Forderung des Bundesbeschlusses von 1854 — die Strafbarkeit des Gedankens in der Form in die Strafgesetzbücher aufgenommen werden, daß die „Form der Darstellung geeignet ist, jemanden dem Haß und der Verachtung auszusetzen.“ Wo dieß der Fall ist, da ist das Repressivsystem materiell im peinlichen Recht enthalten, allein alsdann ist diese Frage so wie die nach dem Schwurgericht keine Frage der Preßfreiheit für sich, sondern eine Frage des Strafrechts der Gedankenäußerung überhaupt; die Presse hat hier kein besonderes Recht für sich zu fordern, sondern steht auf gleicher Stufe mit jeder andern Form der Aeußerung des Gedankens; es gibt kein Preßstrafrecht im freien Preßrecht. — Das vierte Princip ist die Auffassung des Preßrechts als eines Polizeirechts und der Preßgesetze als einfacher Polizeigesetze. Den Ausdruck dafür bildet der selbständige Erlaß von Preßgesetzen. — Das ist im Großen und Ganzen das System der drei großen deutschen Staaten. Das der kleineren ist das harte französische Repressivsystem. Dieser Widerspruch im deutschen Rechtsleben kann nicht dauern. Der Uebergang zum freien und gleichen Preßrecht — zum freien im Sinne des freien Systems, und zum gleichen im Sinne einer für ganz Deutschland vollkommen gleichen Preßpolizeigesetzgebung — ist der nächsten Zeit vorbehalten.

Holland und Belgien.

Während in England, Frankreich und Deutschland drei Formen des Preßrechts auftreten, in denen die Preßpolizei noch immer mit dem Preßstrafrecht in Verbindung steht und daher der Begriff und Inhalt des Preßrechts überhaupt unsicher wird, sehen wir in Holland und Belgien eine vierte Form auftreten. Der Charakter derselben ist ein Preßrecht, welches nicht einmal eine formell anerkannte Preßpolizei besitzt, und welches alles Strafrecht auf die durch die Presse begangene Verbrechen bezieht. Doch unterscheiden sich wieder beide, und beide haben allerdings das miteinander gemein, daß sie — man kann nicht anders sagen als aus Bedenken gegen jede denkbare Beschränkung der Presse — auch nicht einmal die allernothwendigsten Grundsätze des Polizeirechts formulirt haben. In Holland und Belgien ist der Gedanke freier als der Denkende; denn es gibt weder Anzeige, noch Beschlagnahme, und das ganze polizeiliche Recht ist noch sehr unentwickelt, wie es überhaupt kein eigenes Preßgesetz gibt.

Was zunächst Holland betrifft, so stand es bis zum Sturze der napoleonischen Herrschaft unter dem Präventivsystem Frankreichs. Gleich nach der Befreiung vom napoleonischen Joche begann Wilhelm I. seine Regierung mit der Verordnung vom 14. Januar 1814 mit der Aufhebung der Censur „als gänzlich im Widerstreit mit der freien Denkweise, worauf jeder ächte Niederländer den höchsten Werth legt, und die von jeher die Regierung dieses Land ausgezeichnet hat.“ Die völlige Freiheit jeder Veröffentlichung wird ausdrücklich anerkannt, unter rein gerichtlicher Verantwortlichkeit mit der genaueren Bestimmung, daß, wenn der Verfasser nicht bekannt ist, der Drucker allein verantwortlich wird (Art. 4). Ferner soll jedes Druckwerk (stuik), welches ohne den Namen des Verfassers oder des Druckers ausgegeben wird, und ohne Angabe von Zeit und Ort des Druckes, als ein „libel“ angesehen und der Herausgeber und Verbreiter als Urheber von Schmähschriften (paskwilschrijver) verfolgt werden können.“ Von einem Kampf gegen den Geist der Drucksachen ist keine Rede; freilich auch nicht von Beschlagnahme. Das alte Grundgesetz faßte — so viel wir sehen das einzige in ganz Europa — die Presse nicht als Gegenstand der Polizei, sondern von dem hohen, allein richtigen Standpunkt eines Theils des Bildungswesen auf (Hauptst. X. Van hed onderwijs), und sprach als leitenden Gedanken (in Art. 227 des Entwurfs von 1815 und Art. 225 des Gerichtsgesetzes von 1817) aus: „Es ist jedem gestattet, seine Gedanken und Gefühle durch die Presse mitzutheilen als ein hochwichtiges Mittel zur Ausbreitung von Kenntnissen und zum Fortschritt der Aufklärung, ohne irgend einer Erlaubniß dazu zu

bedürfen; doch bleibt jeder für alles, was er schreibt, druckt, ausgibt oder verbreitet, der Gesellschaft oder dem Einzelnen verantwortlich, sofern die Rechte derselben beleidigt werden." Die weitere Ausführung dieses Grundsatzes enthält das Gesetz vom 28. September 1816; der Bericht, der die Vorlage einleitet, im Auszug bei de Bosch-Kemper (Nederl. Staatsregt §. XXXI). Die Hauptaufgabe dieses Gesetzes, das die völlige Freiheit der Presse nach Innen gewährt, war der gesetzliche Schutz auswärtiger Souveräne gegen die holländische Journalistik. Wie schön und männlich lautet in jener Zeit, wo die Censur auf dem ganzen Continent galt und selbst England die Fox Libel Bill anerkennt, der Vortrag der holländischen Regierung: „So lange Besonnenheit und Aufrichtigkeit die Grundlagen des nationalen Charakters ausmachen sollen, kann die Entscheidung in einem Kampfe zwischen Wahrheit und Irrthümer hier zu Lande niemals bedenklich sein, und wir werden deßhalb keine Besprechung oder keinen Ausdruck der Anschauung (gevvelens) über die innere Verwaltung durch irgend welche Vorschriften beschränken, als durch das bereits bestehende Recht." Doch wurden einige strengere polizeiliche Maßregeln durch das Gesetz vom 6. März 1818 eingeführt „gegen Ruhestörungen durch die Presse;" das Gesetz vom 16. Mai 1824 hob dieß Gesetz wieder auf, machte jedoch, wesentlich nach französischem Vorgange, die Aufregung zu „Haß und Verachtung" (hoon en laster) gegen den König und das Gesetz vom 1. Juni 1830 auch gegen die höchsten Regierungscollegien strafbar, ohne daß die Polizei der Presse strenger ward; dieselbe blieb nach wie vor unter dem Gerichte. Aber auch diese Gesetzgebung ward nach der Julirevolution beseitigt, und das alte Gesetz von 1815 wieder hergestellt. Als daher das neue Grundgesetz von 1848 gegeben ward, war eine neue Gesetzgebung über das Preßrecht nicht nothwendig. Nun ist es bezeichnend, daß die Preßfreiheit aus dem Hauptstück über das Bildungswesen weggenommen, und als Art. 8 in das erste Hauptstück (Von dem Reiche und seinen Bewohnern) gesetzt ward. Der Art. 8 lautet: „Niemand hat eine vorherige Erlaubniß nöthig, um durch die Presse seine Gedanken und Anschauungen zu veröffentlichen, vorbehaltlich jeder Verantwortlichkeit nach dem Gesetze." Daß daneben die Bestimmungen der Preßpolizei von 1815 fortbestehen, namentlich in Beziehung auf Angabe von Drucker, Druckort und Verleger, ist klar; auch kann wohl das Recht zur vorläufigen Beschlagnahme nicht bezweifelt werden. Aber die holländische Literatur hat den Gedanken einer Polizei nicht ausgebildet; de Bosch-Kemper (Nederl. Staatsregt. §. XXXI) ist sich darüber durchaus unklar; ebenso Opzoomer (Staatsregtelik Onderzoek S. 121—137); doch ist über das Princip kein Zweifel.

Auf wesentlich gleicher Grundlage beruht das Preßrecht Belgiens. Belgien hat dasselbe in seiner Constitution von 1830 gleich so fest begründet, daß diese Gesetzgebung durch keine spätere erschüttert ist. Charakter dieses Rechts ist völlige Preßfreiheit, aber auch Mangel einer systematischen Preßpolizei. In Belgien ist nicht bloß das Druck- und Verlagsgewerbe vollständig frei, sondern es hat auch die Anzeige, die Ausgabe und die Gründung der Zeitungen gar keine polizeiliche Voraussetzung (Constitution Art. 18. 14. 198), ja es ist sogar durch Decret vom 19. Juli 1831 jeder Stempel auf Zeitungen beseitigt, und durch Gesetz vom 3. Mai 1839 die Postversendung aufs Aeußerste erleichtert. Daneben steht der Grundsatz fest, daß der Beweis der Wahrheit bei Angriffen auf die Regierung hier — wir glauben allein in Europa — zugelassen ist, so daß dieser Beweis den Schriftsteller von jeder Strafe frei macht (Decret vom 20. Juli 1831). Ja eine falsche Behauptung ist nach Brix (La Constitution belge et les lois organiques. 1865. S. 40. 41.) straflos, wenn sie unwissentlich aufgestellt wurde. Alle durch die Presse begangenen Vergehen werden durch die Jury abgeurtheilt (Decret vom 20. Juli 1831). Ueber den Grundbegriff dessen nun, was als délit de presse angesehen werden soll, spricht sich ein Urtheil der Cour de Cassation vom 28. März 1839 in einer Weise aus, die wir hier um so mehr anführen, als dasselbe den wesentlichen Unterschied zwischen Geist und Wort, der dem ganzen Unterschied des Repressivsystems und des Systems des freien Preßrechts zum Grunde liegt, in einer so klaren Form bezeichnet, daß wir es als den besten Beweis für die Aufrechthaltung dieser Unterscheidung hier anführen dürfen. „Pour qu'il y ait délit de presse,“ sagt der Gerichtshof, „il faut qu'il y ait expression directe de la pensée, ou la manifestation d'une opinion, et que de plus il y ait écrit. Cependant le jury connaît de la calomnie commise par des imprimés contre un fonctionnaire, bien que ce ne soit pas là un délit d'opinion ou de tendance et qu'il ne puisse pas revêtir un caractère politique.“ (Brix a. a. O. S. 42.) Das Decret vom 20. Juli 1831 ist das Grundgesetz für das Preßrecht überhaupt. Darnach sind Drucker, Redner, Anschläger Theilnehmer des Verbrechens. Die Strafen haben zur Voraussetzung den „Angriff auf die verbindliche Kraft der Gesetze und Aufforderung, Ungehorsam, Verläumdung der Person des Königs, Injurien; der Beweis der Wahrheit ist zugelassen; die Verfolgung tritt nur auf Klage der beleidigten Partei ein, mit einziger Ausnahme der Majestätsbeleidigungen. Die Jury entscheidet; ist der Verfasser nicht bekannt, so haftet der Drucker persönlich; Recht des Einrückens einer Antwort in ein Journal bei persönlichen

Angriffen. Jedes Exemplar „eines Journals“ muß außer dem Namen des Druckers die Angabe seines Domicils in Belgien enthalten. Dieses Gesetz wurde zuerst durch Gesetz vom 1. Juli 1832 bis 1833 verlängert, dann auf unbestimmte Zeit durch Gesetz vom 6. Juli 1833, und gilt im Wesentlichen auch jetzt noch; der Artikel 13 (Recht des Einrückens einer persönlichen Erwiderung) ist durch das Gesetz vom 15. Mai 1855 erläutert, der Art. 3 durch Gesetz vom 6. April 1847. Erst nach 1852 wurde die Verletzung fremder Souveräne gesetzlich strafbar erklärt, auf napoleonischen Einfluß, durch Gesetz vom 20. December 1852; und das Gesetz vom 12. März 1858 hat die „atteintes aux relations internationales“ (Code Pénal L. II.) nie gestattet; doch muß der Staatsanwalt die Genehmigung des Justizministers für die gerichtliche Verfolgung dieser Verbrechen einholen. (Circulär vom 13. März 1858.) Das Gesetz von 1831 vollständig in Kritische Zeitschrift für Geschichte des Auslandes, Bd. VI. S. 163. S. Brix a. a. O. S. 146. Das Strafrecht der durch die Presse begangenen Verbrechen in Schuermann Code de la Presse, Brüssel 1861. Vergleiche über den Standpunkt dieser Gesetze und ihre Beziehung zu dem französischen Preßrecht von 1791 sehr gut Glaser, Gutachten Bd. I. Die Contraventionen sind dabei die Vergehen gegen die polizeiliche Vorschriften, namentlich das Gesetz von 1831, und gehören nicht vor die Jury, sondern als réparation civile du dommage vor die Civilinstanz, oder als délit correctionnel „aux quels la presse servirait accidentellement d'instrument, p. e. l'escroquerie, l'annonce des loteries prohibées etc.“ vor das tribunal correctionnel. (Brix a. a. O. S. 42.)

Schweden.

Das schwedische Preßrecht ist bereits im Anfange dieses Jahrhunderts in einer Weise festgestellt, welche wenig zu wünschen übrig läßt. Das schwedische Preßgesetz (Preßfreiheitsordnung vom 6. Juni 1812) gehört zu den vier Grundgesetzen des reinen öffentlichen Rechts (Gesetz über die Regierungsform vom 6. Juni 1809, über die Reichstagsordnung vom 10. Februar 1810, Successionsordnung vom 26. September 1810). Man erkennt in diesem Gesetze einerseits die französischen freien, andererseits die englischen Grundsätze wieder, und man muß gestehen, daß kein Land Europas das Preßrecht in freierer und großartigerer Weise aufgefaßt hat. Nach dem erwähnten Gesetze ist jede Art von Präventivmaßregel vollständig beseitigt, und jede Repression gleichfalls ausgeschlossen. Von einem Strafrecht des Geistes der Presse ist nicht nur nicht die Rede, sondern es ist sogar der Gedanke, daß jede Bestrafung der Presse zu ihrem Objekt nur die einzelnen Ausdrücke haben solle,

fast am deutlichsten in ganz Europa ausgesprochen. Das ganze schwedische Preßrecht hat dieß strafrechtliche Element sorgfältig von dem polizeilichen geschieden. Das Preßgewerbe ist vollkommen frei; von Concession oder Caution der Tagespresse ist keine Rede. Dagegen ist es polizeiliche Vorschrift, daß Name des Druckers, des Druckortes und Jahreszahl auf jedem Druckwerke angegeben sein muß; der Drucker haftet, wenn er den Verfasser nicht nennt; ein Exemplar jedes Druckwerkes muß dem Gericht (dem Justizminister oder seinem Beauftragten) vor dem Erscheinen übergeben werden; dann kann der Staatsanwalt (Justizkanzler) das Druckwerk mit Beschlag belegen, oder er kann es auch ohne Beschlagnahme gerichtlich verfolgen. Die gerichtliche Verfolgung kann auch durch Privatklage geschehen. Dieselbe besteht in einer schriftlichen Klage, in welcher die betreffenden einzelnen Stellen genau citirt sein müssen; darauf schriftliche Vertheidigung, Replik und Duplik; dann wird eine eigenthümliche Jury gebildet. Jede Partei wählt vier unbescholtene Männer, das Gericht selbst wählt fünf; von diesen schließt jede Partei ohne Angabe der Gründe je einen aus, so daß neun Geschworene übrig bleiben. Dieser Jury wird dann eine kurze Darstellung des Streites gegeben und dann die Frage vorgelegt: „Ist die Schrift schuldig nach den von dem Kläger citirten Stellen in den Gesetzen?" Zur Verurtheilung gehören sechs Stimmen; allein dieses Verdict bestimmt nichts über die Strafe, sondern entscheidet nur den Thatbestand des durch die Presse begangenen Verbrechens; und jetzt erst spricht das Gericht die Strafe aus, gegen welche Bestimmung noch die Appellation möglich ist. Um dieses Preßrecht aufrecht zu halten, wählt der Reichstag sechs (wegen ihrer Kenntnisse und Gelehrsamkeit bekannte) Mitglieder, welche übrigens eine Art von Oberaufsicht über die ganze Presse ausüben, jedoch mehr literar-historischer als statistischer oder polizeilicher Natur. Dieß freie Preßrecht Schwedens hat niemals zu Uebelständen Anlaß gegeben. (Vgl. Dr. Frisch bei Wappaeus, Steins Handbuch der Geographie. Skandinavische Halbinsel S. 488 und 491.)

Italien.

Neben den bisher angeführten Gesetzgebungen hat die italienische wiederum ihre Eigenthümlichkeiten, die freilich nicht in einem besonderen Princip, sondern vielmehr in einer eigenthümlichen Verschmelzung der oben angeführten Elemente bestehen. Das Grundgesetz für das Preßrecht ist das Gesetz vom 26. März 1848, dem die Gesetze vom 26. Febr. 1858 und vom 20. Juni 1858 gefolgt sind. Das allgemeine Princip ist auch hier allerdings die Freiheit der Presse; die Basis der Preßpolizei ist der Grundsatz, daß jedes Druckwerk mit dem Namen des

Druckers und Druckortes versehen und 24 Stunden vor dem Erscheinen der Staatsanwaltschaft übergeben werden muß, welche dann das Recht der Beschlagnahme hat. Ist kein Verleger und Verfasser genannt, so haftet der Drucker. Die „periodischen Publikationen" sind übrigens hier (Kap. 8) von den übrigen Druckwerken geschieden; das Recht zur Herausgabe eines Journals ist frei, doch muß vorläufige Anzeige geschehen; der Gerant ist nach französischem Muster verantwortlich; vor der Ausgabe Einreichung eines Pflichtexemplars; Verpflichtung zur Aufnahme öffentlicher Mittheilungen. Das Strafrecht ist nun hier wie immer ein doppeltes; das peinliche Strafrecht für die durch das Mittel der Presse begangene Verbrechen ist in dieses Gesetz ausführlich aufgenommen, obgleich es eigentlich ins peinliche Recht gehört; das Polizeistrafrecht der Presse für Uebertretungen der polizeilichen Vorschriften besteht in Bußen. Das Gericht ist nach englisch-schwedischem Muster in eine Jury über den Thatbestand und in das Gericht für die Strafbestimmung geschieden; nach der Beschlagnahme muß die Anzeige des weiteren Verfahrens binnen 24 Stunden mitgetheilt werden. Das Besondere dabei ist, daß den Geschworenen vor ihrem Verdict die Erklärung vorgelegt wird: „das Gesetz verlangt von den Richtern über die Thatsache nicht eine Discussion oder eine Prüfung der „einzelnen Ausdrücke" (termini isolati) des mehr oder weniger weiten Sinnes, der jedem derselben beigelegt werden könnte, sondern legt ihnen die Verpflichtung auf, sich selbst in der Stille und Sammlung zu fragen und in Aufrichtigkeit zu prüfen, welchen Erfolg (effetto) die Gesammtheit (oder der Zusammenhang — il complesso) der beklagten Druckschrift auf ihren Geist gemacht habe" ohne an die Anwendung der Strafe zu denken. Hier ist also das Geschwornengericht zum Urtheil über den Geist der Presse berufen, und dieser als selbständige Thatsache behandelt. Die Strafe selbst ist neben der gegen den Geranten eine Suspension des Journals, so lange die peinliche Strafe (pena afflittiva) des ersten dauert, wenn er nicht einen andern Geranten aufstellt. Man sieht deutlich in der Nutzlosigkeit der ersteren Bestimmung die Unsicherheit des Princips; jene Frage an die Jury ist im Grunde die letzte Form des Beibehaltens des Repressivsystems, die auch durch die folgenden Gesetze nicht wesentlich gemildert ist.

